

## ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998)

María Teresa Valdivia Dounce

**R**ecuento crítico del significado de las reformas en materia indígena entre 1990 y 1998 en el estado de Oaxaca. Se revisan sus avances y se reconocen sus limitaciones, para llegar al punto de lo que falta por hacer. El presente artículo es complementario de uno previamente publicado en 2009 en el número 59 de esta revista: “Políticas y reformas en materia indígena: 1990-2007”.

Palabras clave: reformas legales, derecho indígena, elecciones.

### ABSTRACT

Critical account of the meaning of native reforms between 1990 and 1998 in the state of Oaxaca. We review their progress and recognize their limitations, to reach the point of what remains to be done. This article is complementary to a previous one published in 2009 in this magazine: “Policies and reforms on native matter: 1990-2007”.

Key words: legal reforms, native rights, elections.

A partir de la reforma (1990) al artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con la cual se reconoció la composición étnica plural de esta entidad sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que la integran, sucedieron otras reformas en materia indígena, que concluyeron con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, aprobada el 19 de junio de 1998 y suscrita en el propio artículo 16 de dicha Constitución. La primera reforma, posterior al reconocimiento de la composición pluriétnica del estado de Oaxaca, fue a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca que, en su artículo 12 (en 1993), estableció la legalización del tequio. Le sucedieron las reformas constitucionales al

artículo 150 (en febrero y julio de 1994), en materia de educación; y al artículo 25 (el 13 de mayo de 1995), en asuntos electorales. A consecuencia de la reforma al artículo 25 constitucional fue reformado el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en su artículo 25 (en octubre de 1997). Posteriormente, se aprueba y entra en vigor la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (el 19 de junio de 1998), suscrita en el artículo 16 constitucional y, con ella, son reformados el artículo 12, referido a la legalización del tequio; artículo 80, sobre la responsabilidad del gobernador para impulsar y fortalecer las tradiciones de las culturas étnicas; el artículo 90 bis, sobre la integración por grupo étnico de la junta de conciliación agraria; el artículo 94, de la libre asociación de los municipios indígenas para desarrollar determinadas actividades; el artículo 98, donde se determina la duración de los cargos municipales según la costumbre; el artículo 138 bis A, de la jurisdicción indígena; el artículo 150, en materia educativa; y el artículo 151, sobre las actividades turísticas.

En el artículo 16 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, el reconocimiento de la composición pluriétnica no se detuvo en el de los pueblos indios de origen oaxaqueño, sino que fue más allá al extender sus beneficios a todas las personas de origen indígena que se encuentren radicando en el estado y a aquellas de origen afroamericano, las que se supone son herederas de las culturas africanas de los esclavos traídos a México por los conquistadores.

Única en su tipo, la ley indígena oaxaqueña reconoció prácticamente los derechos indígenas fundamentales, al suscribir su autonomía con personalidad jurídica de derecho público y social, la cual le otorga en consecuencia una serie de derechos que bien ejercidos podrían contribuir a mejorar el desarrollo y la calidad de vida de los indígenas oaxaqueños. Reconoció también los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades, su derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, y la participación de las autoridades indígenas en la solución de conflictos por límites de tierras. Al mismo tiempo legalizó normas de protección contra la discriminación y el etnocidio, el saqueo cultural, y casos de reacomodos y desplazamientos por obras públicas y de desarrollo.

A pesar de ser una ley tan valiosa por reconocer la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, deben tomarse en cuenta los problemas en la puesta en marcha. Francisco López Bárcenas,<sup>1</sup> abogado mixteco, hace notar acertadamente, que si bien se reconoció el derecho a la autonomía, al mismo tiempo se restringió su ejercicio pues, en su artículo 16, la Constitución dice que la autonomía se ejercerá en el marco del

<sup>1</sup> Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Ediciones Casa Vieja-La Guillotina/Red-es/Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos, Ce-Ácatl, México, 2002, pp. 158-159.

orden jurídico vigente, pero éste sigue sin reformarse “manteniendo disposiciones que atentan contra la libertad de los pueblos, como es la existencia de delegaciones regionales de gobierno, la ausencia de representación indígena en la Cámara de Diputados, la inexistencia de un presupuesto específico para su desarrollo y la encomienda a la Procuraduría de Desarrollo Indígena de la vigilancia y aplicación de la ley”. López Bárcenas señala también que existe un problema de indefinición, ya que esta norma constitucional “identifica los derechos de los pueblos y comunidades como sociales y no colectivos, siendo que son cosas distintas. Y aunque en la ley indígena se explica que los derechos sociales son colectivos, no se aclara qué se entiende por éstos, [incurriendo] en un círculo vicioso donde lo colectivo es social y lo social es colectivo”.<sup>2</sup>

Otra atinada crítica es la que hace al reconocimiento de los sistemas normativos, cuando en dicha ley se expresa que las normas jurídicas consuetudinarias podrán ser aplicadas de manera válida por las autoridades indígenas y se agrega que “en lo que a la ley secundaria determine”. El problema consiste en que no siempre coinciden las competencias determinadas en la ley secundaria con las reconocidas por los miembros de la comunidad o pueblo.<sup>3</sup> Además:

Esta norma jurídica puede dar lugar a confusiones, pues prescribe que la jurisdicción se ejercerá por las autoridades comunitarias, y no por las indígenas, que es más específico; mientras a los sistemas normativos los nombra “usos y costumbres” volviendo a un anacronismo que parecía superado. Asimismo, supedita el alcance de los “usos y costumbres” a lo que dispongan otras leyes elaboradas antes del reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho y por lo mismo ignora la composición pluricultural del estado, reduciendo su ámbito de aplicación a los “espacios vacíos” de éstas, cuando pudo ponerse a su mismo nivel, como parte del orden jurídico.<sup>4</sup>

En cambio, no comparto la opinión de López Bárcenas respecto de la reforma al artículo 151 constitucional, donde se declara que en el fomento de actividades turísticas se vigilará la preservación del patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas, pues dice que dicho artículo “más que un reconocimiento y protección de sus derechos establece una puerta de entrada a las actividades turísticas que personas ajenas a los pueblos y comunidades puedan desarrollar en sus tierras y territorios [...] lo cual puede dar pie a que la cultura indígena se convierta en simple folklore, mercancía barata para atraer turistas”.<sup>5</sup> Me parece que el sentido de esta parte del artículo 151 es la protección

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 159.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 160-161.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 162.

de los recursos ambientales y turísticos de los pueblos indígenas frente a los programas o las empresas turísticas, pues no existe en el texto alguna frase o concepto “sospechoso”. Definitivamente son los actores sociales quienes tendrán que vigilar, apoyándose en esta norma, que las actividades turísticas que se desarrollen en sus pueblos no conviertan a sus culturas en “mercancías baratas”. Y considero también que Oaxaca es un buen ejemplo de empresas turísticas en manos de las comunidades, pues en los últimos años se han venido desarrollando núcleos ecoturísticos, pequeños y funcionales.

Sin embargo, estoy de acuerdo con López Bárcenas en su comentario sobre el reconocimiento que en la ley indígena se hizo al derecho que tienen los pueblos y comunidades a disfrutar de sus recursos naturales, de sus tierras y territorios. El autor dice:

Nótese que la norma restringe el reconocimiento de estos derechos al ámbito de competencia estatal, siendo que no tiene ninguna para legislar al respecto, pues por disposición de la Constitución federal los recursos naturales deben registrarse por lo que dispongan las leyes federales [...] En esta materia no basta la legislación estatal para reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; lo que hay que hacer es impulsar la reforma de la Constitución federal para que el derecho a los recursos naturales pueda ser una realidad.<sup>6</sup>

Además de los contenidos anteriores de la reforma al artículo 16 constitucional, como parte del reconocimiento a la diferencia cultural también se legisló en el Congreso local de Oaxaca para tomar en cuenta las costumbres de los pueblos en los juicios en los que formen parte los indígenas, señalando especialmente que se buscará que los procuradores de la justicia hablen el idioma del inculcado o procesado, y en caso de no poder contar con esta condición se le proveerá de un traductor en la lengua materna del indiciado. En Oaxaca –más que en otros estados del país– es más probable que pueda cumplirse esta norma, debido a que la mayoría de los ciudadanos hablan lenguas indígenas y que buena parte de ellos laboran en las instituciones de gobierno. Aun así, probablemente ni en el estado de Oaxaca puedan obedecerse las normas en los casos en que haya dos o más involucrados indígenas en el proceso, cuyas lenguas maternas sean distintas incluso a la del procurador de justicia, como señala López Bárcenas.<sup>7</sup>

En el mismo sentido, se impuso una obligación más a los gobernadores, la de “impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de las etnias del Estado”;<sup>8</sup> se aprobó que la Junta de Conciliación Agraria se obligue a “constituir sus agencias de

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 171.

<sup>8</sup> Artículo 80.

acuerdo con cada región y grupo étnico”;<sup>9</sup> que los municipios y las comunidades indígenas podrán asociarse libremente “tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas que tengan por objeto” el estudio de sus problemas, la realización de programas de desarrollo, el establecimiento de asesores técnicos y la capacitación de funcionarios y empleados, entre otros;<sup>10</sup> y que como parte de los contenidos del sistema educativo se impartan los valores tradicionales de cada región étnica.<sup>11</sup>

Otra de las interesantes reformas fue el reconocimiento del tequio, en el artículo 12 constitucional:<sup>12</sup>

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígena. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

El tequio, sistema tradicional de aportación de trabajo comunitario obligatorio y no remunerado, al ser reconocido por la ley estatal, está representando una paradoja, pues se sabe que tanto en la ley nacional como en la estatal se determina claramente que las personas deben recibir un pago por su trabajo. Por esta razón, en la reforma se identificó al tequio como una expresión de solidaridad, una aportación, un “regalo” de los ciudadanos que lo otorgan cuando la Asamblea, su máxima autoridad, así lo decide. Con ello pareciera que la contradicción desaparece o se alivia, sobre todo cuando se agregó la posibilidad de que el tequio fuera reconocido como pago de contribuciones municipales. No obstante, parece que quisiera borrarse el hecho de que las decisiones que toma la Asamblea tienen carácter de ley, por lo que al ser incumplido el tequio, junto con otras normas indígenas como la participación en el sistema de cargos y las cooperaciones para las fiestas, puede ser sancionado hasta con la expulsión de la comunidad. Así que su atributo de “sistema solidario” es muy relativo, se trata de una obligación muy importante en las comunidades indígenas. Por otra parte, la “oferta” de considerarlo como pago de

<sup>9</sup> Artículo 90 bis.

<sup>10</sup> Artículo 94.

<sup>11</sup> Artículo 150.

<sup>12</sup> Posteriormente, en los artículos 43 y 44 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, mejor conocida como Ley Indígena de Oaxaca, se confirmó la legalización del tequio.

contribuciones comunitarias es, definitivamente, sólo un reconocimiento, pues así es como han funcionado los pueblos indígenas con el Estado: con tal de obtener obras de infraestructura en sus comunidades colaboraban con mano de obra local. El tequio ha sobrevivido todos estos años gracias a las necesidades comunitarias no resueltas por el Estado, es decir, al incumplimiento de éste.

Se puede decir que al Estado y sus gobiernos les resulta muy conveniente que los pueblos indígenas absorban una parte del financiamiento de las obras públicas y, tratándose de la mano de obra, resulta que el porcentaje que ésta aporta es mayor que lo gastado en material y equipo. Obviamente cabe preguntarse por qué los pueblos indígenas están obligados a cumplir con esta aportación, mientras que el resto de la población no lo hace. No es satisfactoria la explicación de que el tequio sea considerado como pago de impuestos, ya que la mayoría de los pueblos indígenas oaxaqueños viven en la pobreza, sin empleo y sin seguridad social, por lo que en su situación más bien deberían ser sujetos de un seguro de desempleo, de recibir apoyos efectivos de los gobiernos, pero no contribuyentes de impuestos adicionales, ya no digamos de altas tasas de impuesto, como lo es la mano de obra gratuita. Por otra parte, al ser consumidores de bienes en el mercado pagan el impuesto al valor agregado (IVA).

Pero, curiosamente, para expertos como Francisco López Bárcenas,<sup>13</sup> la legalización del tequio sólo presenta dos problemas: que los órganos que deberían resolver los reclamos de incumplimiento del tequio son los tribunales, y no la Secretaría de Gobernación o el Congreso del Estado, como se estableció en la ley; y que en esta norma no se reconoció al tequio como un derecho colectivo “limitándose a facultar a las autoridades a preservarlo”.<sup>14</sup> En cambio, el experto encuentra ventajas como la de que los interesados puedan pagar con jornadas de tequio como si fueran dinero en efectivo “cuando se trate de obras en que se necesite que el pueblo o comunidad beneficiada contribuya económicamente junto con el gobierno para su ejecución”.<sup>15</sup> Y si de ventajas se trata, también podría señalarse otra: su legalización sirvió para poner un límite de edad a esta obligación, ya que hoy se cumple sólo hasta los sesenta años.

Pero queda una pregunta más por hacer: si el tequio es tan antiguo y ha sido tan conveniente para el Estado, ¿por qué no se había reconocido antes como pago de impuesto o contribuciones? Me parece que no se había hecho antes porque no habían

<sup>13</sup> Me pareció extraño que Francisco López Bárcenas no hiciera una reflexión más profunda sobre la legalización del tequio, siendo que él no sólo es un experto en derechos indígenas sino que también es miembro del pueblo mixteco; quizá su visión indígena pesó más que la perspectiva crítica hacia este punto en particular.

<sup>14</sup> Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas...*, op. cit., p. 169.

<sup>15</sup> *Idem.*

confluido las condiciones necesarias para que se aprobara su legalización sin desacuerdos; es decir, que además de que el tequio fuese norma vigente era necesario que hubiera una apertura política para proponer reformas legales en materia indígena y que las políticas de gobierno exigieran este tipo de participación de la sociedad para llevar a cabo programas de desarrollo e infraestructura.

Aunque ya había mencionado las reformas constitucionales a los artículos 25, 98 y 138 bis A, las retomo aquí porque merecen especial atención, ya que se refieren al reconocimiento de las formas de elección de concejales en los ayuntamientos mediante el sistema de usos y costumbres y que, para el caso de Oaxaca, por tratarse de municipios muy pequeños, generalmente coinciden con la misma estructura de organización social del pueblo. Lo anterior, aunado al hecho de que en este estado la mayoría de los municipios tienen un alto porcentaje de hablantes de lengua indígena—como se muestra en el Cuadro 1—, hace suponer que en la mayor parte de ellos existen formas de elección basadas en las costumbres indígenas.

CUADRO 1  
*Número de municipios según rango de porcentaje  
de hablantes de lengua indígena (Oaxaca, 2000)*

Rango (%)	Municipios
0 a 0	6
.1 a .9	56
1 a 9	149
10 a 19	43
20 a 29	33
30 a 39	29
40 a 49	23
50 a 59	22
60 a 69	25
70 a 79	20
80 a 89	24
90 a 99	140
Total	570

NOTA: elaborado con base en los totales de población mayor de cinco años que habla y no lengua indígena.

FUENTE: INEGI, *Sistema de información municipal, bases de datos*, México, 2005.

Se puede decir que Oaxaca es de composición fundamentalmente indígena, pues el uso de las lenguas nativas aún es predominante. En el Cuadro 1 se muestra que tan sólo en seis municipios de los 570 no existe ningún hablante de lengua indígena, lo cual quiere decir que en 99.9% de los municipios sí los hay, es decir, prácticamente en todo el estado.

En el artículo 25 se estableció que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas que han utilizado los pueblos y comunidades indígenas para la elección de sus ayuntamientos”, lo cual significó que podrían votar y ser votados de acuerdo con sus usos y costumbres. La reforma a este artículo fue acompañada de tres reformas más, dos constitucionales y una al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Las primeras se refieren al artículo 138 bis A, en el que se indica que la jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades, “en los términos de la ley reglamentaria”, y el artículo 98, en el que se define que los concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente a la elección, y que “durarán en el cargo el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero que no podrá exceder de tres años”. Respecto de este último punto, por cierto, López Bárcenas vuelve a opinar, a mi parecer, desde su visión indígena, justificando la costumbre indígena, aunque ésta afecte la economía de las comunidades, al comentar que “es muy importante porque en los municipios indígenas de Oaxaca los cargos son gratuitos y regularmente duran un año, pues desempeñarlo por más tiempo sería muy difícil, dada la falta de recursos para la manutención del que lo ocupa y su familia”.<sup>16</sup>

Pero así como el tequio es una aportación de los ciudadanos indígenas para las obras públicas de sus comunidades, también lo es su participación en los cargos del ayuntamiento, pues el dinero que debería emplearse en pagar el salario a los concejales, se destina a una caja comunitaria para financiar gastos de operación y diversos que el Cabildo decida. Es decir, mientras los concejales de municipios no indígenas de todo el país reciben su salario, más gastos personales “de operación”, en la mayoría de los municipios indígenas de Oaxaca no reciben salario y además están obligados a trabajar en el gobierno durante todo un año, y por lo menos cada tres, so pena de ser sancionados. De manera que el tequio y la participación de los ciudadanos indígenas en los cargos de concejales son prácticas muy convenientes para un estado que no tiene mejor alternativa para ofrecer a estos pueblos. Pero también son dos de los grandes mecanismos que han servido a las comunidades indígenas para mantener la cohesión interna como una forma alternativa de supervivencia social.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 167.

Por su parte, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca fue reformado en más de una docena de sus artículos, a consecuencia del reconocimiento de los usos y costumbres en materia electoral. En ellos se definió a las normas consuetudinarias (artículo 109), los municipios de usos y costumbres (artículo 110)<sup>17</sup> y los requisitos para ser miembro de este tipo de ayuntamiento (artículos 110 y 112); además se estableció que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral precisará y publicará qué municipios renovarán concejales por el régimen de usos y costumbres (artículo 114); que los ayuntamientos electos por usos y costumbres no tendrán filiación partidista (artículo 118); que la legislatura estatal validará la elección por usos y costumbres (artículo 122); que los concejales tomarán posesión de su cargo el primer día de enero del año siguiente a la elección, y durarán el tiempo que determine su tradición, pero no podrán rebasar los tres años (artículo 123);<sup>18</sup> y que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral recibirá y solucionará las controversias de municipios de usos y costumbres tomando en cuenta los requisitos definidos en el artículo 110, el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres, o con base en una consulta a la comunidad (artículo 125).

¿Qué tan conveniente y avanzada es esta reforma? Veamos la opinión de Adelfo Regino, abogado y líder mixe, quien ha participado activamente en los asuntos políticos y jurídicos de su región:

Estuve entre los principales promotores de esta reforma, a mí me tocó redactar una serie de propuestas en este sentido y, entonces, desde esta perspectiva te hablo. Y, desde esta perspectiva, qué es lo que puedo decir [...] Primero, para mí es un logro que aún no se ha apreciado lo suficiente en el ámbito nacional, incluso en el escenario internacional, porque mucho se habla de democracia directa y democracia participativa en este momento, pero

<sup>17</sup> Se definió como aquellos que han desarrollado instituciones y formas propias para la renovación de sus autoridades, cuyo régimen de gobierno reconoce a la Asamblea como órgano consultivo y con capacidad para designar cargos, y los que decidan optar por este régimen.

<sup>18</sup> Ya que en los municipios que eligen a sus autoridades por usos y costumbres las autoridades funcionan en su cargo sólo un año, antes de esta reforma resolvían el problema de la siguiente manera: nombraban a cada uno de los cabildos que iban a ejercer sus funciones cada año, definían al primer cabildo como titular, y al segundo y tercero como suplente, y así lo notificaban oficialmente a Oaxaca; de esta manera, al terminar el primer cabildo su cargo notificaban a Oaxaca que por razones “de salud”, “de así convenir a sus intereses”, el cabildo titular renunciaba en pleno y el primer cabildo suplente entraba en funciones, y cuando éste las concluía al año, notificaban lo mismo y entraba el segundo cabildo suplente. Esta estrategia sucedió por años. Tal vez no sobra decir que era sabido por todos la forma en que se mantenían los usos y costumbres electorales en el estado de Oaxaca, desde la autoridades electorales estatales hasta el propio gobernador.

existen muy pocas fórmulas, muy pocos mecanismos para hacer realidad esta democracia directa y esta democracia participativa. Yo creo que lo que logramos aquí en Oaxaca, en ese sentido, tiene un enorme significado político e ideológico, que creo que en la medida que va pasando el tiempo, en esa medida se irá valorando y apreciando. Ese es mi primer punto de vista [...] Lo segundo, es que en términos políticos creo que fue un gran avance, una manera de limitar la actuación de los partidos políticos en nuestros municipios. De lo contrario, hoy estaríamos en una enorme disputa, en un gran polvorín, no sólo en la región mixe sino en muchas partes del estado de Oaxaca [...] Ahora que esto en relación con el proyecto de autonomía de nuestros pueblos creo que también es un avance importante porque estamos logrando la autonomía política electoral, que fue la autonomía que no se logró en la Costa Atlántica de Nicaragua [...] Algunas de las desventajas que yo veo y que no tienen mucho que ver con la legislación es cómo el lenguaje de los usos y costumbres, del derecho propio o del derecho consuetudinario ha sido usado por los propios partidos políticos para infiltrarnos desde adentro [...] una cuestión que yo estoy viendo ahora es una deficiencia de la ley: la ausencia de mecanismos jurisdiccionales para resolver los conflictos electorales. Creo que hay ahí un enorme vacío, y un vacío que hay que resolver porque no puede estar así la ley, o sea no podemos emitir un conjunto de normas que protegen los derechos políticos electorales de nuestras comunidades sin que tengamos instituciones que vigilen el cumplimiento de esas normas y, sobre todo, la resolución de esos conflictos. Creo que esa es la otra parte que nos hace falta en Oaxaca y en ese sentido tenemos que trabajar.<sup>19</sup>

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, se reformaron cuatro artículos que complementan el reconocimiento del tequio y de los usos y costumbres en materia electoral, y que hacen referencia a la obligación de los vecinos del municipio de colaborar con su tequio en beneficio de la comunidad;<sup>20</sup> que se respetará la fecha de elecciones según los usos y costumbres del municipio;<sup>21</sup> que como parte de las atribuciones de los ayuntamientos están formular y fomentar programas de organización y participación comunitaria y nombrar al cronista municipal, según los usos y costumbres del lugar;<sup>22</sup> y que también en la elección de las autoridades auxiliares se respetarán los usos y costumbres.<sup>23</sup>

Aun con sus pequeñas deficiencias, la ley indígena oaxaqueña es un instrumento valioso porque reconoce una serie de prácticas de los pueblos indígenas; permite que estas prácticas continúen desarrollándose sin trabas legales; sienta las bases para que los

<sup>19</sup> Entrevista realizada en la ciudad de Oaxaca en marzo de 2003.

<sup>20</sup> Artículo 16.

<sup>21</sup> Artículo 25.

<sup>22</sup> Artículo 34.

<sup>23</sup> Artículo 57.

pueblos amplíen su marco legal y abre la posibilidad de tratar a los indígenas con mayor justicia ante los procesos judiciales. Sin embargo, ahora parece que los problemas son de otro tipo, del tipo simple de no invocar la ley indígena por las razones que expone Elisa Cruz Rueda, abogada indigenista litigante en Oaxaca y antropóloga:

Es una ley formalmente buena, aunque en términos prácticos ha tenido poca aplicación. Primero, porque los abogados que litigan causas indígenas y aun los abogados indígenas no la invocan, y cuando lo hacen están constreñidos por un aparato de justicia (procuración y administración) que está en la lógica de no reconocer derechos a los indígenas y sus pueblos más allá de las leyes y códigos previamente promulgados, es decir, antes de la llamada ley indígena de Oaxaca. Lo anterior quiere decir que la ley indígena no es considerada una ley principal, sino más bien supletoria de las disposiciones civiles, penales, agrarias (y, en esta materia, muy limitada porque es federal), electorales, mercantiles... Es decir, que se aplican primero las leyes y códigos mencionados y, si es el caso, a criterio del abogado defensor, ministerio público o juez se aplica o invoca la ley indígena. Podríamos decir que está subempleada [...] Por último, muchas de las funciones que se reconocen a las autoridades indígenas ya las realizaban con antelación a la ley indígena. Claro, el reconocimiento a lo que ya hacían les da mayor margen de ejercicio, es decir, mayor confianza de que lo que hacen está legalmente reconocido. Pero, en mi opinión, en la lucha por el reconocimiento de derechos todavía falta... donde las autoridades indígenas comunitarias sean consideradas por las autoridades estatales cuando se les presentan casos o personas de las regiones indígenas para dirimir asuntos o conflictos. En la mayoría de los casos las autoridades estatales no preguntan si el caso ya se resolvió, o bien, si existen procedimientos comunitarios, o peor aún, no consideran la intervención de las autoridades indígenas cuando el inculpado, demandado, demandante, afectado, quejoso es indígena, simplemente intervienen sin pensar si existe ya una resolución comunitaria.<sup>24</sup>

Mientras esto sucede, en la práctica, con la ley indígena oaxaqueña, sobre todo en casos judiciales en otros ámbitos, los efectos han sido muy alentadores, como los resultados de las elecciones municipales de 1995, luego de la reforma a la ley estatal electoral que permitió la elección por usos y costumbres: 72% de los municipios votaron con esta modalidad. ¿Cómo debería ser interpretado este dato? Al margen de otras interpretaciones igualmente válidas que podamos hacer, me parece que la interpretación principal gira en torno a la manifestación de una gran fuerza que es la costumbre indígena en materia electoral, pues si bien la emergencia de esta costumbre fue alentada por las reformas constitucionales mencionadas, su avasalladora respuesta en las elecciones de noviembre de 1995 nos sugiere que existen mecanismos internos entre las poblaciones indígenas del estado para renovar y mantener vigente la costumbre frente a la ley estatal.

<sup>24</sup> Entrevista realizada en la ciudad de Oaxaca el 24 de abril de 2006.

Antes de que se reconocieran los usos y costumbres en materia electoral en el estado de Oaxaca, los pueblos indígenas ejercían el voto mediante su costumbre, pero al interior del sistema de partidos. Entonces, ¿cómo se expresaba su voluntad política en aquella etapa? De acuerdo con las cifras oficiales, los ciudadanos oaxaqueños afirmaban reiteradamente su tendencia a elegir al Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>25</sup> en una muy alta proporción, como se muestra en el Cuadro 2. Especialmente, el PRI tenía una ventaja sobre sus adversarios consistente en que “permitía en sus estatutos que los candidatos fueran electos con base en las tradiciones”.<sup>26</sup> En las elecciones municipales de 1977, el PRI ganó en 98.4% de los municipios; en 1980, en 96.8%; en 1983, en 98%; y en 1986, en 97.3%. Como se observa, la oposición no tenía prácticamente posibilidades de aumentar sus adeptos, pues durante el decenio de 1977 a 1986 ganó un porcentaje muy pequeño de municipios: 1.6% en 1977, 3.2% en 1980, 2% en 1983 y 2.7% en 1986.

CUADRO 2  
*Número de municipios donde ganaron y participaron  
los partidos políticos en las elecciones municipales (Oaxaca, 1977-1986)*

Partido político	1977		1980		1983		1986	
	Participó	Ganó	Participó	Ganó	Participó	Ganó	Participó	Ganó
PRI	570	561	570	552	570	559	570	555
PAN	22	3	22	6	23	4	39	6
PPS	44	5	41	6	30	2	34	1
PARM	21	1	11	2	---	---	33	---
PST-PCM	---	---	5	1	6	1	12	1
PSUM-CD	---	---	6	3	25	4	32	7

NOTAS: en 1977 se establecieron dos ayuntamientos de coalición; en 1980 se establecieron ocho ayuntamientos de coalición entre el PRI y la oposición; en 1986 se establecieron 29 consejos o comisiones.

FUENTE: Fausto Díaz Montes, “Elecciones municipales, conflicto y negociación: Oaxaca 1986. Los conflictos municipales en Oaxaca”, *Cuadernos de Investigación*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UABJO, México, 1989, p. 30.

Por lo tanto, se puede decir que antes de la reforma electoral de 1995 el estado de Oaxaca era prácticamente priísta. Pero también se sabe que es un estado de composición fundamentalmente indígena. Por lo que se puede concluir que los ciudadanos indígenas

<sup>25</sup> Esta tendencia se mantiene a escala nacional, pues la preferencia para gobernar en municipios indígenas en 1997 fue de 51.5% para el PRI; 35.1% por usos y costumbres; 8% para el PRD; 3.1% para el PAN, y 2.1% otros partidos. Véase, Laura Ruiz Mondragón, “Pueblos indios y participación política”, *Ce-Acatl*, Revista de la cultura de Anáhuac, núm. 87, junio-julio, 1997, México, pp. 22-36.

<sup>26</sup> María Cristina Velásquez, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, México, 2001, p. 125.

votaban por el PRI utilizando sus propias formas de elección. Pero, ¿qué mecanismos internos fueron eficaces para permitir su supervivencia bajo condiciones de subordinación legal?, ¿de qué estrategias se han valido los pueblos y comunidades indígenas para coexistir con el sistema de partidos en condiciones desventajosas manteniendo su vigencia y autonomía? Como señala Cristina Velásquez,<sup>27</sup> “la historia de los usos y costumbres ha sido la historia de un sistema jurídico subordinado, disfrazado, clandestino y negado, pero un horizonte de eficacia que lo hace reproducible y en sumo grado interesante” (Cuadro 2).

Los pueblos indígenas han puesto en marcha algunas estrategias para mantener sus prácticas electorales, pero el PRI también ha aplicado las suyas para ganar en los municipios indígenas. Del PRI se sabe que ha recurrido al fraude como práctica sistemática en todo el país, y Oaxaca no ha sido la excepción. Tan sólo para el periodo 1977-1986, Fausto Díaz Montes<sup>28</sup> registró varios tipos de maniobras: sabotear la votación utilizando la violencia física, eliminar el emblema de la oposición en las boletas electorales, alterar y ocultar el padrón electoral, impedir el voto a los simpatizantes de la oposición, suplantar a los representantes de la oposición en las casillas, permitir la votación de menores de edad, permitir votación múltiple de priístas que contaban hasta con diez credenciales, rellenar las urnas con votos prefabricados, quemar las urnas donde el PRI iba perdiendo y reducir el número de casillas en los barrios dominados por la oposición.

Pero el fraude no ha sido la única estrategia del PRI para ganar las elecciones ni la más eficiente utilizada en el estado de Oaxaca. El entendimiento político, como lo llama Fausto Díaz Montes, entre el PRI y los municipios indígenas es el que ha garantizado la continuidad de los usos y costumbres electorales indígenas y las victorias del PRI en la gran mayoría de los municipios por más de seis décadas.<sup>29</sup> Este entendimiento o pacto se basa en el intercambio de intereses políticos para mantener el poder. La fórmula consiste en que el PRI respeta las formas de elección de estos pueblos a condición de que

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>28</sup> Fausto Díaz Montes, “Elecciones municipales, conflicto y negociación: Oaxaca 1986. Los conflictos municipales en Oaxaca”, *Cuadernos de Investigación*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UABJO, México, 1989, p. 16.

<sup>29</sup> En las elecciones municipales de 1986 el PRI aplicó tres procedimientos distintos para ganar las elecciones municipales: en 521 municipios respetó los usos y costumbres a cambio de que los candidatos se presentaran como candidatos del PRI; en 27 municipios aplicó el de “consulta directa a las bases”, que consistió en llevar a cabo elecciones primarias con la participación de priístas; y en 14 municipios la de “convención sectorial”, con la cual los candidatos son elegidos por los delegados de los sectores priístas agrario, popular y obrero. Véase Fausto Díaz Montes, “Los municipios: disputa por el poder local en Oaxaca”, *Del barro nuestro*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UABJO/Dirección de Comunicación Social, Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1992, pp. 47-48.

los elegidos sean registrados como sus candidatos y “el día de las elecciones oficiales, el presidente y algunos miembros del cabildo se reúnen y proceden a tachar ellos mismos las boletas electorales en el lugar donde se encuentra el escudo tricolor, según la orden de Oaxaca que les es transmitida por el Comité Distrital Electoral”.<sup>30</sup> Así, pocos ciudadanos acuden a ejercer su voto en la urna, pues las autoridades locales se encargan de votar por los que no asisten y no hay protestas porque se vota por un solo candidato, el que fue elegido previamente en su Asamblea, la cual es la instancia legítima para los ciudadanos indígenas.

Mediante este pacto, las partes obtienen sus propias ventajas: al PRI —y en su momento también a los gobiernos estatal y nacional— le resulta favorable “porque elimina la posibilidad de que el municipio caiga en manos de la oposición”,<sup>31</sup> en tanto que a los pueblos indígenas les favorece porque es respetado su sistema electoral que, como se verá más adelante, tiene implicaciones muy profundas en su organización social, además de la conveniencia que existe en adoptar la política clientelista del PRI, consistente en el intercambio de votos por beneficios de carácter económico y material.

El pacto establecido entre los municipios indígenas y el PRI estatal funcionó con gran éxito durante muchos años pero, en las últimas elecciones, empezó a ponerse en riesgo debido a que la oposición estaba aumentando sus adeptos. Esta condición hizo sospechar a Cristina Velásquez<sup>32</sup> y a David Recondo que el gobierno oaxaqueño intentó favorecer al PRI estatal aprobando las reformas electorales en materia de usos y costumbres, pues con ellas se podría

[...] hasta cierto punto, frenar la progresión del Partido de la Revolución Democrática (PRD) o, por lo menos, “amortiguar” el retroceso electoral del PRI. Los municipios de usos y costumbres, donde la oposición no tiene todavía una presencia consolidada, eran más susceptibles de registrar sus autoridades bajo las siglas del PRI (como lo habían hecho siempre) en caso de no hacerlo como “planillas comunitarias”. En pocas palabras, esos municipios quizás no podrían ser reivindicados como “suyos” por el PRI pero tampoco lo serían por la oposición. En todo caso, la relación histórica de reconocimiento mutuo y lealtad a las autoridades municipales indígenas hacia el gobierno estatal quedaría a salvo.<sup>33</sup>

Las sospechas de David Recondo se cumplieron en años posteriores, cuando el PRI perdió la presidencia nacional y varias gubernaturas estatales (Cuadro 3). Por su

<sup>30</sup> Fausto Díaz Montes, “Elecciones municipales, conflicto y negociación...”, *op. cit.*, p. 41.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>32</sup> María Cristina Velásquez, *El nombramiento. Las elecciones por usos...*, *op. cit.*, p. 135.

<sup>33</sup> David Recondo, “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”, en Lourdes de León Pasquel y Sergio Sarmiento Silva (coords.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS/Porrúa, México, 2001, pp. 94-95.

CUADRO 3  
*Gobernadores y presidentes municipales electos  
 por partido político en México (1990-2005)*

Concepto	1992	1995	1998	2001	2004
<i>Gobernadores</i>	11	5	10	4	10
PAN <sup>34</sup>	1	3	1	2	2
PRI	10	2	7	1	7
PRD <sup>35</sup>	0	0	2	1	1
Otros partidos	0	0	0	0	0
<i>Presidentes municipales</i>	1 251	1 068	1 000	1 004	1 215
PAN <sup>36</sup>	52	166	94	169	311
PRI <sup>37</sup>	1 119	756	770	600	564
PPS	0	0	0	0	0
PRD <sup>38</sup>	65	127	118	179	230
PARM	4	1	0	0	0
PC <sup>39</sup>	6	5	0	0	0
Otros partidos <sup>40</sup>	5	13	18	56	110

FUENTE: INEGI, *Quinto Informe de Gobierno*, anexo, México, 2005 [www.inegi.gob.mx].

<sup>34</sup> Para 2001, las cifras se refieren a las gubernaturas ganadas por coaliciones, PAN-PVEM y PAN-PRD-PT-PVEM, pero contabilizadas para el PAN, en los estados de Baja California y Yucatán, respectivamente. En 2004 ganó la gubernatura de Tlaxcala con la alianza PAN-Partido del Centro Democrático de Tlaxcala-Partido Justicia Social (Alianza Ciudadana por Tlaxcala).

<sup>35</sup> Para 1998 ganó la coalición PRD-PT-PVEM en Tlaxcala.

<sup>36</sup> Para 2004 en Chiapas contendió con varias coaliciones: PAN-PRD, PAN-PRD-PT y PAN-PT y en Chihuahua participó con la alianza PAN-PRD-CD.

<sup>37</sup> En 2004 contendió en diversas alianzas: PRI-PVEM en Yucatán, Veracruz de Ignacio de la Llave, Chiapas, Michoacán de Ocampo, Tamaulipas y Tlaxcala; PRI-PVEM-PT en Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes; PRI-PVEM-Partido Barzonista Sinaloense en Sinaloa y PRI-PVEM-PT-PBC en Baja California.

<sup>38</sup> En 2004 contienen PRD-CD en Aguascalientes; y PRD-PT-PCD en Durango y Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>39</sup> A finales de 1996 este partido cambió su denominación de PFCRN a PC.

<sup>40</sup> Incluye al PT, PVEM, PDM y partidos locales. Para 2004 se manejan los ayuntamientos ganados por la coalición realizada por el PRI en Yucatán con el PVEM, en Chihuahua y Zacatecas con el PT y PVEM y en Baja California con el PT, PVEM y PBC; para el PAN los logrados en Chihuahua con el PRD y CD y tres del PRD en coalición con PT y CD en Durango.

parte, en Oaxaca avanzó la oposición gracias a la incapacidad del PRI para transformar sus mecanismos de control político y ponerlos a la medida de las nuevas condiciones sociales.<sup>41</sup>

Después de que el sistema de usos y costumbres electorales fue reconocido legalmente en Oaxaca, los votos priístas que aportaban los municipios indígenas cayeron drásticamente, ya que este sistema indígena opera en más de 400 municipios.<sup>42</sup> Aunque, siendo justos, la caída del PRI fue también a escala nacional, como se muestra en el Cuadro 3, donde se observa que en los últimos doce años el PRI ha perdido casi la mitad de los municipios del país (49.59%).

En conclusión, se puede decir que el conjunto de reformas oaxaqueñas en materia indígena del periodo 1990-1998, si bien no resuelve el problema de fondo para que sea plena la participación de los pueblos indios, sí constituye un avance importante en los derechos indígenas, pues además de reconocer la existencia de sistemas electorales alternativos, con ello se logró también develar la gran mentira que había sido el voto priísta municipal en la renovación de los ayuntamientos.

Resta, sin embargo, un enorme trabajo por hacer. Es necesario llegar al fondo del problema de la participación política de los pueblos indios de Oaxaca y del país. Es indispensable alcanzar el reconocimiento de ellos como pueblos históricos y culturalmente diferenciados, por lo que debe ser reconocida su autonomía plena y ser asignada su cuota de participación política diversificada ante las distintas cámaras de representación, cuestión que no es posible con la ley indígena vigente —la que se deriva de la reforma del 2001 a los artículos 2 y 115 de la Constitución nacional— ya que ahí se les reconoce como sujetos de interés público y no de derecho. Hay que considerar, al mismo tiempo, que la variedad de condiciones y características de la población indígena de México no se ajusta a un solo modelo de reconocimiento jurídico,<sup>43</sup> de tal suerte que es posible que en algunos casos la definición de sujeto de interés público sea la más apropiada, pero en otros, definitivamente, no lo es, especialmente en el estado de Oaxaca, por lo que aún

<sup>41</sup> Fausto Díaz Montes, “Los municipios: disputa por el poder...”, *op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>42</sup> Actualmente el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca tiene registrados 418 municipios que operan con usos y costumbres, esto es, 73.33 por ciento.

<sup>43</sup> Al analizar las reformas en materia indígena de 2001, José Roldán Xopa observa que en ellas se toma de manera conjunta a pueblos y comunidades indígenas como si se tratara de la misma cosa. Para él son dos categorías distintas. Así que propone que la definición del sujeto de interés público sea aplicada a los pueblos indígenas, a los cuales define como grupos de identidad, de cultura y de instituciones sociales, políticas y económicas; en tanto que define a la comunidad como una unidad de organización colectiva asentada en un territorio y que ejerce su autoridad, por lo cual ésta debe ser reconocida como sujeto de derecho. Véase José Roldán Xopa, *El pueblo y las comunidades indígenas como sujetos de derecho*, CDI, México, 2006, pp. 25-27.

son necesarias otras reformas al marco jurídico indígena actual. Esta es, precisamente, la siguiente tarea.

## BIBLIOGRAFÍA

- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, Congreso del Estado de Oaxaca, CILCEO, México, 1997
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Congreso del Estado de Oaxaca, CILCEO, México, 1990.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca*, Congreso del Estado de Oaxaca, CILCEO, México, 1993.
- Díaz Montes, Fausto, “Los municipios: disputa por el poder local en Oaxaca”, *Del barro nuestro*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UABJO/Dirección de Comunicación Social, Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1992.
- , “Elecciones municipales, conflicto y negociación: Oaxaca 1986. Los conflictos municipales en Oaxaca”, *Cuadernos de Investigación*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UABJO, México, 1989.
- INEGI, *Quinto Informe de Gobierno*, anexo, México, 2005 [www.inegi.gob.mx].
- , *Sistema de información municipal, bases de datos*, México, 2005.
- López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Ediciones Casa Vieja-La Guillotina/Red-es/Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos, Ce-Ácatl, México, 2002.
- Recondo, David, “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”, en Lourdes de León Pasquel y Sergio Sarmiento Silva (coords.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS/Porrúa, México, 2001, pp. 91-114.
- Roldán Xopa, José, *El pueblo y las comunidades indígenas como sujetos de derecho*, CDI, México, 2006.
- Ruiz Mondragón, Laura, “Pueblos indios y participación política”, *Ce-Acatl*, Revista de la cultura de Anáhuac, núm. 87, junio-julio, México, 1997, pp. 22-36.
- Velásquez, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, México, 2001.



*Antiguo lago de dos volcanes*