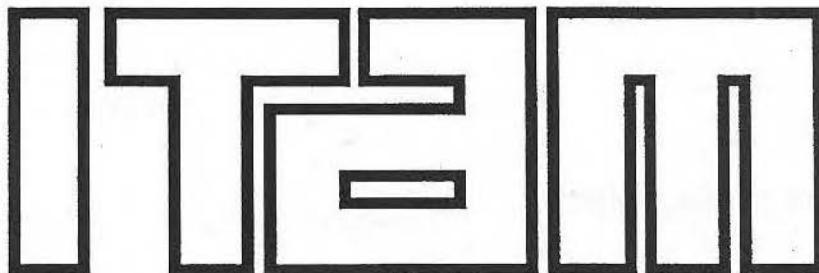


INSTITUTO TECNOLOGICO AUTONOMO DE MEXICO



**GOBERNABILIDAD Y AUTONOMIA INDIGENA:
MOTIVOS Y EFECTOS EN EL RECONOCIMIENTO
DE LOS USOS Y COSTUMBRES EN OAXACA.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

P R E S E N T A

RODRIGO ELIZARRARAS ALVAREZ

MEXICO, D.F.

2002

A mis padres, porque están detrás de cada página...

A Gonzalo, mi hermano.

A Gael, por ayudarme a crecer.

A Maru y a la Güera, las imprescindibles.

A mi abuelo Pepe, por ser mi abuelo.

*A la memoria de mi tía Licha,
la Gran colaboradora de este proyecto.*

Agradecimientos:

Los agradecimientos son esa cosa que ya quería escribir aún antes de tener la tesis empezada. Soñaba con hacer la lista de todas las personas que me habían ayudado y que quería tanto, inventaba frases que sonaran a epitafio, finalmente, esto fue lo que salió...

A Él, como quieras llamarle, ese que es como yo quiero, que está donde quiero y que cuando me enciero se va, el que provee de lo necesario, el que dispone los tiempos y el ritmo adecuado.

A los que me guiaron, me tuvieron paciencia, me dijeron una y otra vez por donde tenía que ir a pesar de mi terquedad, a todos ellos que van unos pasos adelante en el camino, a los hombres de la experiencia y la ciencia, de la disciplina y el conocimiento, a los que enseñan por amor, a los que hacen su labor diaria, pequeña y silenciosa, a los que me corrigen, me enseñan, me ayudan a crecer y mejorar... es imposible omitir el nombre de: Guillermo Trejo (el mejor asesor que podía tener esta tesis), Federico Estévez, Alain de Remes, Ignacio Marván, Eric Herrán y Alonso Lujambio.

A los que me dieron la vida, les agradezco no sólo eso, sino el que siempre me hayan dejado ser y hacer lo que yo pensaba y creía, a pesar de que muchas veces pensé y creí muchas tonterías. Además me dieron muchos medios y muchas más cosas que todavía no logro asimilar, pero sobretodo porque siempre hubo lo esencial: mucho amor.

Un agradecimiento especial al Mtro. Francois Lartigue por creer en el proyecto, por apoyarlo, por aparecer en el momento adecuado, pero sobretodo por ser el coordinador del Proyecto del Conacyt-Ciesas: "Procesos electorales y cambio social" (G34045-S), por incluirme y por pagar mis cuentas estos meses. Igualmente a Víctor Franco y Adriana Terven, por toda su ayuda.

Al que me ha acompañado a la escuela, a la cama, al baño, a los viajes, a las fiestas, él es mi compañero de la vida, mi hermano, te agradezco por ser como eres.

Si hemos reido, sufrido, platicado interminablemente, compartido un único trago de agua, nos hemos acostado y levantado juntos, créeme que estás atrás de cada palabra en tinta indeleble que sólo puede verse con el corazón.

Si te conozco, te lo agradezco; si además he platicado mucho contigo y nos hemos reido más, te lo agradezco también; y si además contigo he llorado y he gozado, eres de las personas a las que más le agradezco el haber estado ahí.

Si contigo me peleé, me reí, trabajé, escribí, discutí, me peleé otra vez, nos gritamos, nos odiamos, nos abrazamos, nos perdonamos, y seguimos trabajando hasta las dos, tres o cuatro de la mañana un viernes, un sábado o un domingo, en un cubículo, en una casa, todo para sacar un periodicucho verdigris, eres de los que me hizo la vida dentro de estas paredes mucho más agradable.

A los hermanos que se hacen en la vida, con los que crecí, empezamos bailando con las quinceañeras, acabamos casi como los papás de ellas, a los que creí escoger, con los que pasé y paso momentos increíbles, les agradezco que me escogieran como amigo, no me arrepiento, al contrario, lo celebro.

A los Avández, una verdadera familia con todo y sus inconveniencias, por todos los momentos que pasamos juntos y por la gran emoción patriarcal que me da verlos.

A mis familiares, mi sangre, mis genes, mis compañeros del clan, porque nos parecemos tanto y somos tan diferentes a la vez.

A *Samurai*, mi pequeña *padewan*, una alimaña que todo lo llena de pelos, que molesta mucho, se sienta en mi silla, sobre el teclado de la computadora, sobre todo lo que encuentra y sobretodo si es nuevo, le agradezco su compañía, silenciosa y solidaria.

En realidad le quería agradecer a todos y a todo, a la señora que me daba de comer en Oaxaca, al que me sacaba copias, a la que me presentó las tlayudas, a todos los oaxaqueños en general, a algunos oaxaqueños en lo particular, ya que este trabajo se convirtió en algo más que un conjunto de inútiles hojas que irán a parar a los fríos estantes de una biblioteca. Para mí es la acumulación hasta este día, hasta este momento en que escribo estas líneas de todo lo que soy y he sido. En estas hojas se concentra todo lo que he hecho hasta el momento y todo lo que puedo hacer. Hice lo mejor que pude, estoy muy satisfecho.

Avaaaaaandaroooooooooooooo!!!!!!!!!

Índice:

Introducción.	8
Capítulo I. Breve acercamiento a la realidad oaxaqueña.	12
1.1 Introducción	12
1.2 La demografía: algunas cifras para calentar motores	13
1.3 La etnografía de Oaxaca: una pequeña Yugoslavia	16
1.4 El terreno: un estado geográficamente accidentado	18
1.5 ¿Qué son los usos y costumbres?	24
1.5.1 La Asamblea General Comunal y las elecciones	26
1.5.2 El sistema de cargos	29
Capítulo II. El origen y principio de los usos y costumbres.	35
2.1 Introducción	35
2.2 La llegada de los españoles a los valles oaxaqueños	37
2.2.1 La población en los valles	37
2.2.2 La organización político-económica	40
2.2.3 La economía colonial: explotación vs. autonomía	43
2.2.4 La política: relaciones entre indios y españoles	47
2.2.5 Las reformas borbónicas: nueva administración y...	54
2.2.6 Conclusiones sobre el periodo colonial	57
2.3 El siglo XIX: el México independiente y la Reforma	58
2.3.1 La independencia de México desde Oaxaca	58
2.3.2 Las Leyes de Reforma y su impacto en las comunidades	62
2.4 El siglo XX: la Revolución y su herencia	65
2.4.1 ¿Hubo Revolución en Oaxaca?	66
Capítulo III. Las instituciones se convierten en el campo de batalla.	73
3.1 Introducción	73
3.2 El contexto político	75
3.3 El marco analítico: la teoría de la elección racional	78
3.3.1 La acción individual y el cambio institucional	80
3.3.2 Las desigualdades de la negociación	84
3.4 Definición de actores: los involucrados	92
3.5 Escenarios	107
3.5.1 Análisis de escenarios para cada actor	111
3.5.2 Los resultados según el modelo de elección racional	118
3.5.3 Considerando la distribución del poder	122
3.6 Conclusiones	124

Capítulo IV. Crónica de una reforma incómoda.	125
4.1 Introducción	125
4.2 Los antecedentes de la reforma	126
4.3 La Reforma Político Electoral de 1995	130
4.3.1 Los Foros de discusión: una forma de reducir actores	133
4.3.2 Las mesas de Santo Domingo: la negociación con...	136
4.3.3 La votación en el Congreso: mañas, manipulaciones...	142
4.4 Consecuencias y efectos de la reforma de 1995	145
4.5 La segunda reforma: de nuevo a discutir las lagunas	153
Capítulo V. El recuento de los daños: efectos de la reforma.	159
5.1 Introducción	159
5.2 El escenario municipal en Oaxaca	160
5.3 La reforma de 1995 y sus implicaciones electorales	164
5.3.1 Elecciones antes y después de la reforma	165
5.3.2 Elecciones locales y los efectos de la reforma	169
5.3.3 Análisis de la regresión para las elecciones locales	176
5.4 La participación electoral en los municipios	179
5.4.1 La pérdida de apoyo al PRI y la caída de la...	183
5.5 Conclusiones	185
VI. Conclusiones.	187
VII. Anexos.	193
VIII. Bibliografía.	210

Países sin nombre

*Naciones que fueron diez mil años antes que estos Estados,
y sendas veces diez mil veces antes de estos Estados,
Racimos copiosos de edades durante las cuales hombres y mujeres semejantes a nosotros
crecieron, lucharon y desaparecieron;
Como fueron sus ciudades, de vastas proporciones, sus ordenadas Repúblicas, sus tribus pastorales
y nómadas,
Como fueron sus anales, sus gobiernos, sus héroes, quizá superiores a todos los héroes,
Como fueron sus leyes, sus costumbres, sus riquezas, sus artes, sus tradiciones,
Sus matrimonios, su constitución física, sus mentalidades,
(...)*

*Sé que aquellos hombres y aquellas mujeres tuvieron su razón de ser sobre la tierra, lo mismo que
la tenemos nosotros,*

*Sé que forman parte del plan del mundo, tanto como nosotros formamos parte actualmente,
Su gran lejanía en el tiempo no impide que yo lo vea cerca de mí.*

Los hay cuya faz ovalada refleja calma y sabiduría

Los hay desnudos y salvajes, en multitudes semejantes a enormes nubes de insectos,

Los hay bajo tiendas, pastores, patriarcas, caballeros, en familias y en tribus,

Los hay merodeando por las selvas,

Los hay que viven en la paz de las granjas, que roturan las tierras, siembran, cosechan.

*Otros atraviesan pavimentadas avenidas, entran en los templos, en los palacios, en las bibliotecas,
en las fábricas, en las salas de exposiciones, en los tribunales, en los teatros.*

¿Será posible que tantos millones de hombres hayan realmente desaparecido?

¿Será posible que esas mujeres llenas de la antigua experiencia de la tierra hayan desaparecido?

*¿Será posible que sus existencias, sus ciudades, sus artes no tengan más tumbas que las de nuestra
memoria?*

¿Será posible que no hayan conquistado nada para ellos mismos?

(...)

*Creo que no desaparecieron totalmente aquellas naciones ni ninguno de los que formaban parte de
ellas, como no desaparecemos mi nación y yo;*

*De sus idiomas, gobiernos, matrimonios, literatura. productos, juegos, guerras, costumbres,
crímenes, prisiones, esclavos, héroes y poetas,*

*Sospecho que algo subsiste y espera pacientemente en el mundo aun invisible, algo equivalente a lo
que se ha agregado a ellos en la esfera sensible;*

Sospecho que un día me será dado encontrarlos no sé dónde,

Junto con todas las antiquísimas particularidades de aquellos países sin nombre.

Introducción.

En 1995 se hace por primera vez en la historia del estado de Oaxaca una reforma de ley que legaliza la práctica de los “usos y costumbres” en las elecciones de autoridades municipales de los pueblos indígenas. Las modificaciones al Código de Instituciones y Procedimientos Políticos y Electorales de Oaxaca (CIPPEO) se convierten en una vanguardista reforma en materia electoral e indígena que no tenía precedentes en la legislación del país.

Tras los acontecimientos armados en el vecino estado de Chiapas, la situación en el estado de Oaxaca se torna delicada. Las organizaciones y líderes indígenas de esta entidad se solidarizaban con el levantamiento *zapatista* y lo ven como una lucha común. El gobierno del estado, consciente de la situación de marginalidad y abandono de la mayoría de los municipios del estado, teme que una situación similar ocurra en Oaxaca. Había que evitar cuanto antes la expansión del movimiento *zapatista* en el territorio oaxaqueño. El gobernador del estado emprende un proyecto para solucionar los problemas más urgentes de los pueblos indios de esta entidad. Además de la construcción de caminos, la distribución de despensas, materiales de construcción e insumos para la producción agrícola, que comúnmente se reparten frente a este tipo de situaciones, esta vez era necesario hacer un esfuerzo mayor. El proyecto principal del gobernador consiste en impulsar una reforma para la legalización de los mecanismos tradicionales de elección de autoridades indígenas.

En administraciones pasadas había sido imposible aprobar la legalización de los llamados “usos y costumbres” para la elección de autoridades indígenas. En 1992, el Congreso del estado había detenido la iniciativa del gobernador para reconocer esta práctica política común en las comunidades y pueblos indios; sin embargo, esta vez se haría un nuevo intento. ¿Por qué no había sido posible legalizar las prácticas políticas indígenas?

¿Qué había cambiado en el contexto político nacional que ahora era posible llevar a cabo esta reforma? ¿Qué consecuencias tendría reconocer el derecho político de los pueblos indios de Oaxaca?

La reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Políticos y Electorales de Oaxaca (CIPPEO) implicaba aceptar las formas de elección tradicionales de los pueblos indígenas, donde normalmente los partidos políticos se mantienen al margen de éstas. Esto significaba un sacrificio considerable para el PRI, debido a que este partido contaba con el monopolio exclusivo en el registro de las autoridades indígenas municipales. De legalizarse esta modalidad electoral, el PRI se veía forzado a sacrificar una gran cantidad de municipios que eran victorias seguras para este partido. Pero no sólo el PRI quedaría fuera, también para los partidos opositores estaría negado este espacio político. ¿Por qué un partido político habría de cerrarse la puerta a la competencia electoral para mantener el poder? ¿Por qué un gobernador habría de impulsar una reforma que excluía a los partidos políticos –incluyendo al que pertenece– de la contienda política? ¿A qué se debe este gesto de altruismo político a favor de los pueblos indios?

Como era de esperarse, no había consenso alrededor de la aprobación de esta reforma. La resistencia a la legalización de estas prácticas políticas por parte de actores importantes –una parte de los legisladores priistas– hizo que en 1995 la reforma quedara aprobada de manera parcial. Durante las elecciones municipales de ese año, se hicieron evidentes las lagunas e inconsistencias de una reforma aprobada con prisa, pero sobretodo sin el convencimiento total de los involucrados. Algunos de estos errores habrían de ser remendados durante una segunda reforma en 1997.

De cualquier forma, la reforma fue un éxito para alcanzar sus objetivos de corto plazo: disminuir la capacidad de acción de posibles grupos armados en el estado, apoyar las

viejas demandas de los pueblos indígenas del estado, promover la sensibilidad y capacidad de consenso del gobernador para impulsarlo en su carrera política personal, así como, mantener la ventaja del PRI en la mayoría de los espacios de poder: municipios, congreso y demás puestos de elección popular. Sin embargo, aunque se logró evitar un crecimiento de la presencia de los partidos de oposición en estos municipios, tal parece que la reforma no resultó inofensiva para el partido oficial. Al parecer la resistencia de algunos sectores del PRI local tenía sus fundamentos. ¿Qué efectos causó en el terreno electoral la aprobación de los usos y costumbres? ¿Realmente se benefició el PRI y el gobernador?

El resultado de las elecciones locales tras la reforma muestra que el PRI sufrió una caída generalizada en la mayoría de los municipios de “usos y costumbres”. Ya sea que esta caída se hubiera previsto o que haya sido un resultado de la reforma, el PRI perdió su relación exclusiva con al menos una centena de los municipios de usos y costumbres. Aparentemente aquellos municipios que presentaban un movimiento indígena independiente y antagonista al partido oficial lograron desvincularse de la relación obligatoria y necesaria con el partido del gobierno. A pesar de ello, hay muchos municipios indígenas que mantienen su apoyo a este partido, ya sea por convicción o por conveniencia.

El objetivo de esta tesis es develar los motivos que obligaron al gobernador –y demás actores– a impulsar dicha reforma, así como la interacción con los distintos intereses de los actores políticos interesados en el reconocimiento de los usos y costumbres. El otro objetivo importante es mostrar algunos posibles efectos, sobretodo electorales, que pudieran derivarse de la aceptación de esta práctica política de los pueblos indígenas; en concreto, descubrir las consecuencias que tuvo la reforma sobre el panorama electoral del PRI en el estado, y su posible vinculación con otros sucesos políticos: el levantamiento *zapatista*, el resultado de las elecciones locales y el crecimiento de la oposición.

En el capítulo uno de esta tesis se presentan algunos de los ingredientes importantes que favorecieron la aceptación de la reforma electoral en Oaxaca: la numerosa población indígena, la exacerbada división municipal y la fuerte presencia de las prácticas y costumbres indígenas en la gran mayoría de las comunidades y pueblos oaxaqueños. En el capítulo dos se aborda la situación de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca desde una perspectiva histórica, desde la llegada de los españoles y la colonia, hasta la Revolución Mexicana. En este capítulo se muestra la fuerza de la inercia histórica que todavía permea buena parte de las instituciones, relaciones y arreglos políticos dentro y fuera del espacio político indígena; y que de alguna forma favorece las condiciones para la realización de la reforma.

El capítulo tres y cuatro forman la parte medular de esta tesis. En el capítulo tercero se presenta el análisis de la reforma electoral de 1995 a partir del enfoque de la elección racional; se describen los actores, escenarios, preferencias, estrategias, objetivos y resultados a los que se llegó, a partir del uso de esta herramienta analítica. El capítulo cuarto puede verse como complemento del capítulo tercero. En este capítulo se hace una descripción detallada sobre los distintos momentos por los que pasaron las reformas al CIPPEO en 1995 y, posteriormente, en 1997.

Finalmente, el capítulo cinco muestra una serie de comparaciones electorales con momentos anteriores y posteriores a la aprobación de la reforma, tanto en la arena federal como en la local; con ellos se muestran los efectos electorales de la reforma sobre el PRI. A partir de los cuales, es posible concluir que en un número considerable de municipios de usos y costumbres, el partido oficial sufrió una caída importante de votos.

"Parécmeme que oigo el retintín de que ya no hay indios; de que todos somos mexicanos... Valiente ilusión a fe mía para remediar males efectivos y graves. Ya no hay indios, pero sí hay las mismas necesidades que aquejaron a los indios. Qué bobería alimentarse con ilusiones y por medio de ellas querer engañar a los pueblos."

Carlos María Bustamante

Capítulo I. Breve acercamiento a la realidad oaxaqueña.

1.1 Introducción.

Me parece importante mostrar por qué considero que el estado de Oaxaca resulta a la vez interesante e importante para aproximarnos al estudio de la situación política de los pueblos indígenas de nuestro país. Aunque bien vale la pena mencionar que las particularidades político-sociales de los pueblos indígenas varían considerablemente de una región a otra y de un estado a otro, a pesar de ello, los obstáculos a su participación activa en la vida política del país son casi siempre los mismos a lo largo de toda la República Mexicana.

El estado de Oaxaca no sólo es el más diverso en número de etnias en toda la República con un total de 16, también es el estado con el mayor número de indígenas con poco más de un millón y es el que tiene el mayor número de municipios, la mayor parte de ellos –418 para ser exactos– se rigen bajo el sistema de “usos y costumbres”, modalidad electoral y política que sólo está reconocida legalmente en este peculiar estado. Oaxaca es el estado más avanzado en legislación en materia indígena en todo el país. Fue el primero en contar con una Ley indígena creada específicamente para las particularidades de los pueblos y ciudadanos indígenas en esta entidad. Es el único con especificaciones en materia electoral para los municipios indígenas, donde es completamente legal la elección de las autoridades municipales mediante mecanismos propios de los indios. ¿A qué se deben estas peculiares condiciones? ¿Qué resulta de esta interesante combinación? ¿Por qué en Oaxaca

se legalizan las prácticas electorales de los pueblos indios mientras que en otros estados surgen conflictos armados? En este capítulo inicial se presentan algunos de los ingredientes que vale la pena tomar en cuenta para analizar el proceso de legalización de los “usos y costumbres”. Cada uno de ellos contribuye a crear las condiciones socio-políticas únicas de este estado que de alguna forma u otra, como se mostrará más adelante, contribuyeron a la realización de la reforma electoral de 1995.

A continuación se muestra un panorama general de la situación demográfica, etnográfica, orográfica y política del estado de Oaxaca; así como una descripción detallada de lo que se conoce comúnmente como “usos y costumbres” en las tradiciones jurídico-políticas de la gran mayoría de los pueblos oaxaqueños.

1.2 La demografía: algunas cifras para calentar motores.

Son solamente cinco los países de Latinoamérica que contienen cerca del 90% del total de la población indígena de todo el continente: México, Guatemala, Ecuador, Bolivia y Perú. Estos países no sólo cuentan con las mayores poblaciones indias en términos absolutos, sino que también tienen los mayores porcentajes de población indígena con respecto al total de su población. Por ejemplo, la población indígena de Bolivia representa el 71.2% de su población total, la de Guatemala el 60.3%, Perú el 38.6%, Ecuador el 37.5% y en México la población indígena representa el 12.4% del total de sus habitantes.¹ Aunque México es el país con un menor porcentaje de población indígena, en términos absolutos tiene mucho mayor número de indios que Bolivia o Guatemala.

¹ Las cifras corresponden al año de 1990 y se obtuvieron de: Deborah J. Yashar, “Indigenous Politics and Democracy. Contesting Citizenship in Latin America”, (1997).

Por su parte, en la República Mexicana se estima que la población indígena, esto es la población hablante de alguna lengua indígena mayor de cinco años para todo el país es, según el Conteo realizado por INEGI en 1995, de 5,483,555 indígenas. Aunque ciertamente hay presencia de grupos indígenas en casi todo el territorio nacional, la mayor parte de ellos se concentran en unos cuantos estados, ubicados principalmente en la región sureste y centro del país. Así, encontramos que en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, Hidalgo, el Estado de México y Guerrero se cuenta con una población de hablantes de lenguas indígenas considerable; y que solamente Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla concentran el 63.1% del total de este grupo poblacional.

Cuadro 1: Hablantes de lengua indígena por Estado (1970-2000).

Entidad	1970		1980		1990		2000	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Oaxaca	677,347	40.1	891,048	43.7	1,018,106	39.1	1,120,312	32.6
Chiapas	287,836	22.2	492,700	27.7	716,012	26.4	809,592	20.6
Veracruz	360,309	11.4	634,208	13.6	580,386	10.7	633,372	9.1
Yucatán	357,270	55.5	489,958	53.1	525,264	44.2	549,532	33.1
Puebla	364,140	16.5	488,131	17.1	503,277	14.1	565,509	11.1
Hidalgo	201,368	20.3	304,085	23.1	317,838	19.5	339,866	15.2
Edo. de México	200,729	6.4	360,402	5.6	312,595	3.7	361,972	2.7
Guerrero	160,182	12.1	274,426	15.2	298,532	13.4	367,110	11.9
Rep. Mexicana	3,111,415	7.8	5,181,038	9.1	5,282,347	7.5	6,044,547	6.2

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por Luz María Valdés, *Los indios en los censos de población*, (1995); y Censo de Población, INEGI, (2000).

En todo el territorio nacional, la población mayor de cinco años que habla alguna lengua indígena ascendió en el año 2000 a 6,044,547 personas, lo que representa el 6.2% de la población total en ese grupo de edad. Ciertamente esta población crece año con año a tasas decrecientes, por lo que se ha observado un crecimiento menor desde la década de los

setenta. De esos seis millones, 4,924,412 indígenas hablan español y solamente unas 1,002,236 no lo hablan. Por otra parte, es interesante mostrar que las menores tasas de alfabetismo en la República, obviamente las muestran los estados con mayor población indígena: Oaxaca con 76.8%, Guerrero 76% y Chiapas 73.8%; en contraste con tasas arriba del noventa porciento en 18 de las entidades del país incluyendo al D.F.²

Como se puede apreciar en el **Cuadro 1**, Oaxaca es el estado de la República que cuenta con un mayor número de población indígena. Cerca de 1,120,312 hablantes de lengua indígena mayores de cinco años habitan en este estado, esto representa el 32% de la población total del Estado, siendo el segundo estado con una mayor proporción de indígenas, apenas superado por Yucatán (33.1%). La población indígena de Oaxaca es tan numerosa que supera a la población indígena total de países como Brasil o Colombia.

Aunque existen dudas sobre el criterio para hacer un conteo de la población indígena, hoy en día el utilizado por las dos instituciones que lo hacen (INEGI e INI) se basa en un criterio lingüístico para identificar a la población indígena. En alguna época se introdujeron ciertas variables culturales para tratar de hacer más preciso este conteo, no obstante, se terminó desecharlo este tipo de variables debido a su vaguedad y complejidad.³ Así el único criterio que actualmente se usa es el uso de la lengua materna indígena.

Atendiendo sólo al criterio de clasificación lingüística se considera que más de la mitad de los oaxaqueños son indígenas.⁴ Si se toma en cuenta a la población total de hablantes de lengua indígena, esto es, si tomamos en cuenta también a los niños menores de

² Según el Conteo de Población y Vivienda, INEGI (1995).

³ Por ejemplo, algunos de los criterios que se utilizaban para medir el grado de “indigenización” eran: el uso de zapatos, guaraches o andar descalzo; si la alimentación era principalmente a base de maíz; así como el uso diario o frecuente de la indumentaria tradicional, etc.

⁴ Sin embargo, algunos especialistas señalan que la población indígena es mucho mayor, pues el criterio de la lengua materna sólo se aplica a las personas mayores de 5 años, dejando de lado a los niños menores de 5. Además muchos otros aunque ya no conservan el uso de su lengua siguen viviendo dentro de las tradiciones de sus comunidades o aún fuera de ellas.

cinco años, tenemos que en Oaxaca hay alrededor de 1,314,917 habitantes, que representan el 38% de la población del estado, frente a un total de 3,432,180 ciudadanos oaxaqueños, según los datos del INEGI en el Censo de 2000. De la población hablante de lengua indígenas, el 77.7% se considera bilingüe, el 18.9% es monolingüe y un 3.3% no lo especificó.

1.3 La etnografía de Oaxaca: una pequeña Yugoslavia.

En cuanto a la diversidad étnica, el estado de Oaxaca cuenta con una variedad incomparable. En un territorio de aproximadamente 95 mil kilómetros cuadrados, el quinto lugar a nivel nacional, se localiza el mayor porcentaje de indígenas que en un estado de la República podamos encontrar, lo que convierte a este territorio en algo comparable con Yugoslavia o Zaire.

Existen en la entidad aproximadamente 16 grupos étnicos distintos, y se hablan diez lenguas indígenas principales. En este estado habitan los siguientes grupos indígenas: zapoteco, mixteco, mazateco, mixe, chinanteco, chatino, chontal, cuicateco, hueve, zoque, triqui, nahua, chocho, amuzgo e ixcateco, cada uno con su propia lengua y en algunos casos con diferencias dialectales notables dependiendo de la región que dificultan su comprensión de un poblado a otro.⁵

En México se registran hablantes de 83 lenguas indígenas del país, destacan el náhuatl y el maya, pero inmediatamente después siguen el zapoteco, mixteco y mazateco, tres lenguas que se utilizan en su gran mayoría en la zona del estado de Oaxaca. Cerca de un

⁵ Solamente por mencionar el caso del zapoteco encontramos una gran número de variaciones; por ejemplo, existe el zapoteco de Ixtlan, zapoteco del Istmo, zapoteco sureño, zapoteco vallista, zapoteco del Rincón, zapoteco de Cuixtla, todas ellas lenguas con variaciones que, en ocasiones, hacen imposible su entendimiento entre ellas; y lo mismo sucede con otras lenguas como el mixteco.

20% de la población indígena habla alguna de estas lenguas. Se tienen calculados en el 2000 a 421,796 hablantes de zapoteco, 437,873 hablantes de mixteco y 214,427 hablantes de mazateco; mientras que el resto se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2: Hablantes por grupo lingüístico en Oaxaca (2000).

Grupo lingüístico	en Oaxaca	en la Rep. Mexicana
Zapoteco	347,020	421,796
Mixteco	241,383	437,873
Mazateco	174,352	214,427
Chinanteco	104,010	129,871
Mixe	105,443	118,924
Chatino	40,004	40,722
Triqui	15,203	20,712
Cuicateco	12,128	13,425
Huave	13,678	14,724
Náhuatl	10,979	1,448,936
Zoque	5,282	51,464
Amuzgo	4,819	41,455
Chontal de Oaxaca	4,610	4,959
Chocho	524	992
Ixcateco	207	351

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, 2000 (INEGI).

Como se mencionaba anteriormente, en el territorio del Estado de Oaxaca existen 16 grupos étnicos que se distribuyen alrededor del territorio oaxaqueño. Sin embargo, sobresalen sobretodo dos grandes grupos: los zapotecos y los mixtecos, quienes forman la mayor parte de indígenas en la región, seguidos por una docena de pequeños grupos con una fuerte concentración geográfica pero de una importancia menor, debido a su reducido número. Estos grupos se distribuyen alrededor del territorio oaxaqueño de la siguiente forma.

Como es posible prever, no es lo mismo la situación política de los triquis, mixes y zapotecos de la sierra sur, que la de los mazatecos, amuzgos o zapotecas del istmo. La diversidad étnica de esta entidad también implica una enorme variabilidad en el terreno político tanto a nivel municipal o comunal, como en su relación con las instituciones y actores políticos estatales, regionales y locales. Lamentablemente en este trabajo no se considera la diversidad étnica como una variable suficientemente importante para determinar el resultado de la negociación en la reforma electoral, independientemente de que la participación en concreto de algunas etnias haya sido fundamental en la propuesta de ley que habrían de retomar el gobernador y los partidos políticos.

1.4 El terreno: un estado geográficamente accidentado.

El estado de Oaxaca tiene una superficie muy accidentada que lo ha orillado a adoptar una división política realmente excepcional. En el centro del estado podemos encontrar un conjunto de valles, pero el resto del territorio oaxaqueño está compuesto por una serie de cadenas montañosas que hacen complicada la comunicación y la integración de esta región.

Actualmente el territorio oaxaqueño está dividido en 570 municipios, lo que representa el 23% del un total de 2,419 municipios que hay en todo el país. Además, el estado se divide en 25 distritos electorales locales y 11 distritos federales. Cada uno de los distritos locales tiene una cabecera distrital, que generalmente coincide con los centros urbanos mestizos en cada una de las distintas regiones del estado. Estas cabeceras distritales tienen diversas funciones políticas y en ellas radican los Delegados de gobierno, que son

funcionarios públicos con atribuciones inciertas que “representan” al gobierno del estado en las distintas zonas.⁶

Volviendo a la división municipal de Oaxaca, ésta responde a varios factores. Los diversos autores que han estudiado al estado, desde un punto de vista histórico, antropológico o político se han enfrentado a esta particular característica de la geografía política de Oaxaca; sin embargo, ninguno ha profundizado lo suficiente en esta cuestión.⁷

Se ha tomado muy a la ligera la problemática municipal de Oaxaca, considerándolo como algo natural o trivial. Es ya un lugar común decir que la división política de Oaxaca se debe en gran medida al accidentado territorio. No existen aún estudios que indaguen en las raíces del por qué de esta división municipal tan caprichosa en otras posibles causas.

El problema es que no parece haber un interés legítimo por resolver esta cuestión: ¿Por qué se presenta una municipalización tan atomizada en este estado? ¿Por qué no la vemos en otros estados similares, como Guerrero o Chiapas? ¿Por qué no se manifiesta de manera tan radical en otras regiones indígenas del país? Si tomamos el caso de un par de estados vecinos, como son Guerrero y Chiapas, observamos que en Guerrero hay alrededor de 70 municipios y en Chiapas son 112 municipios. Nunca una cifra cercana a los 500 municipios ni siquiera a los 200; ambos son también estados con una población indígena considerable, ambos tienen una extensión territorial similar y son estados que presentan condiciones orográficas si no idénticas, si parecidas. ¿Por qué no se presentó un fenómeno

⁶ Tal parece que los Delegados de gobierno continúan con la vieja tradición de los Jefes políticos que se encargaban de “gobernar” en el s. XIX y XX las distintas regiones del estado. En realidad, la figura del Delegado de gobierno es bastante vaga, pero es evidente que funcionan como operadores políticos del gobernador.

⁷ Pocos son los autores que se cuestionan el número de municipios oaxaqueños. Velásquez (2000) se pregunta por el origen de la municipalización en Oaxaca pero su investigación no llega más allá del siglo XIX, además su enfoque es básicamente jurídico; por otra parte, Barabas (1998) es la única que ha planteado la opción de remunicipalizar el estado a partir de las fronteras étnicas, en su opinión esto mejoraría sustancialmente la vida política en la entidad.

de atomización de los municipios en estos estados? ¿Qué fue lo que pasó en Oaxaca para que se diera esa división política? Según mis observaciones, el otro estado que presenta una municipalización similar a la que vemos en Oaxaca es la parte sur del estado de Puebla, precisamente la que colinda con Oaxaca. Entonces, ¿a qué se debe esta fragmentación municipal en esta región del país?

Existen varias respuestas a la pregunta anterior, que no necesariamente son excluyentes; por el contrario, más bien considero que son complementarias. A continuación mencionaré algunas de ellas:

En primer lugar, la respuesta más sencilla e inmediata la encontramos en la extensión del territorio estatal o en su población total. Es posible que el número de municipios responda a los kilómetros cuadrados de extensión del estado, o en todo caso, como bien señala la Constitución oaxaqueña, al número de habitantes en dicho estado. Sin embargo, estos dos criterios no nos explican el exagerado número de municipios: ni es el estado más poblado ni tampoco el más extenso. La actual Ley Orgánica Municipal el Estado de Oaxaca señala como población mínima para constituir un municipio la cantidad de 15 mil habitantes. Velásquez enfatiza la inutilidad de la Ley: “el 92% de los municipios oaxaqueños tienen menos de 15 mil habitantes, el 87% no llega a los 10 mil y el 55% no alcanza ni los 3 mil habitantes.”⁸

Para aclarar aún más esta cuestión, en el **Cuadro 3** se pueden observar el número total de municipios por estado, así como su población total en el año 2000 y la extensión en kilómetros cuadrados de cada entidad. En el mismo cuadro se presentan dos cocientes que nos indican la población entre el número de municipios por estado, y los kilómetros entre los municipios. El cuadro nos muestra la disparidad en los criterios poblacionales para

⁸ Cristina Velásquez, *El Nombramiento* (2000), p. 16.

constituir municipios a lo largo del país. Como se puede ver, en Oaxaca tenemos que hay 6 mil personas por municipio, contra 40 mil personas en Guerrero, 85 mil en Aguascalientes y 497 mil en Baja California.

Cuadro 3: Municipios, población y territorio total por Estado (2000).

Estados	Mpios	Población			
		Total	Pobl/mpios	Kms²	Kms²/mpios
Baja California Sur	5	423,516	84,703	73,677	14,735.4
Colima	10	540,679	54,068	5,455	545.5
Campeche	10	689,656	68,966	51,833	5,183.3
Quintana Roo	8	873,804	109,226	50,350	6,293.8
Nayarit	20	919,739	45,987	27,621	1,381.1
Aguascalientes	11	943,506	85,773	5,589	508.1
Tlaxcala	60	961,912	16,032	3,914	65.2
Zacatecas	56	1,351,207	24,129	75,040	1,340.0
Querétero	18	1,402,010	77,889	11,769	653.8
Durango	39	1,445,922	37,075	119,648	3,067.9
Morelos	33	1,552,878	47,057	4,941	149.7
Yucatán	106	1,655,707	15,620	39,340	371.1
Tabasco	17	1,889,367	111,139	24,661	1,450.6
Sonora	72	2,213,370	30,741	184,934	2,568.5
Hidalgo	84	2,231,392	26,564	20,987	249.8
Coahuila	38	2,295,808	60,416	151,571	3,988.7
San Luis Potosí	58	2,296,363	39,592	62,848	1,083.6
Baja California	5	2,487,700	497,540	70,113	14,022.6
Sinaloa	18	2,534,835	140,824	58,092	3,227.3
Tamaulipas	43	2,747,114	63,886	79,829	1,856.5
Chihuahua	67	3,047,867	45,491	247,087	3,687.9
Guerrero	76	3,075,083	40,462	63,794	839.4
Oaxaca	570	3,432,180	6,021	95,364	167.3
Nuevo León	51	3,826,240	75,024	64,555	1,265.8
Chiapas	112	3,920,515	35,005	73,887	659.7
Michoacán	113	3,979,177	35,214	59,864	529.8
Guanajuato	46	4,656,761	101,234	30,589	665.0
Puebla	217	5,070,346	23,366	33,919	156.3
Jalisco	124	6,321,278	50,978	80,137	646.3
Veracruz	210	6,901,111	32,862	72,815	346.7
México	122	13,083,359	107,241	21,461	175.9
Total	2,419	97,361,711	40,249	1,965,684	812.6

En segundo lugar, la más común de todas las interpretaciones para explicar la enorme volatilidad de los municipios oaxaqueños tiene que ver con las fronteras naturales o, por

decir de otra forma, con el terreno montañoso del estado. La extensa red montañosa que atraviesa el territorio oaxaqueño crea fronteras naturales entre las distintas regiones del estado, pero también entre las poblaciones y asentamientos humanos, y ha permitido un aislamiento de las comunidades o municipios entre ellos, logrando así que las fronteras municipales coincidan con las de la cabecera municipal y las correspondientes tierras comunales adyacentes. Así, debido a la dificultad que presenta este tipo de terreno para la comunicación entre unas y otras poblaciones, fue como se fueron formando asentamientos humanos autosostenidos, con una economía y política local, que rara vez se extendía más allá de un ámbito comunitario.⁹

En tercer lugar, podemos hablar de la cantidad de etnias en el estado. Es normal que se encuentren numerosas fronteras políticas ahí donde existen distintos grupos étnicos o raciales que pertenecen a tradiciones y pasados distintos, ya sea a nivel de estados, municipios, provincias o regiones.¹⁰ En Oaxaca existen 16 etnias distintas que interactúan en el mismo espacio político, económico y social, es decir, todas son parte del mismo estado, ninguna goza de una autonomía territorial de algún tipo. Sin embargo, la identificación principal de estas etnias no está en la lengua o en el sentimiento de una nación común. Como lo explica Romero¹¹, está en la identificación con un linaje y con una comunidad en particular, por lo tanto, esto ayuda a conservar las relaciones sociales, económicas y políticas concentradas en una pequeña esfera local.

⁹ Para mayores detalles sobre la formación de las comunidades indígenas refiérase al **Capítulo 2**.

¹⁰ Véase la literatura correspondiente a las respuestas políticas al multiculturalismo o pluralismo cultural: Young Crawford, *The Politics of Cultural Pluralism* (1976); Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies* (1992); Diamond y Plattner, *Nationalism, Ethnic Conflict and Democracy* (1994); y McGarry y O’Leary, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation* (1993); entre otros.

¹¹ La cuestión sobre la identificación comunitaria se explica más adelante en el **Capítulo 2**, de cualquier forma puede consultarse en: María de los Ángeles Romero, *El sol y la cruz* (1996).

Finalmente, sólo me resta mencionar que a la llegada de los españoles, éstos no estuvieron interesados en romper las dinámicas sociales y políticas de los pueblos indios asentados en estos territorios. Por el contrario, procuraron que éstos conservaran sus prácticas políticas y económicas sin cambios radicales. Esto, como veremos más adelante en el **Capítulo 2**, donde se explica la dinámica de interacción entre los españoles y los pueblos indios de los valles y sierras oaxaqueños, será fundamental para que se consolide un espacio de autonomía política para estos pueblos y comunidades, que hoy encuentra su forma jurídica a partir del espacio mínimo de ejercicio político: el municipio.

La división municipal de Oaxaca no encuentra su origen y causa en la Revolución Mexicana, como quizá se podría pensar como un producto de la repartición de la tierra; ya existían más de 500 municipios en 1910. Tampoco es causa de posibles enfrentamientos y conflictos intercomunitarios en las décadas recientes, salvo un muy escaso número de casos, en los que el gobierno estatal ciertamente intervino para modificar, crear o anexar algún municipio a otro.¹² Entonces, ¿desde cuándo se tiene una división política de este tipo? Según el **Cuadro 4**, a finales del siglo XIX ya se registraban 510 municipios en el estado. ¿Quizá fueron producto de la aplicación de las Leyes de Reforma? ¿Es probable que la gran mayoría de ellos fueran una herencia del periodo colonial y éstos a la vez del periodo prehispánico? Lamentablemente este trabajo no logra resolver estas preguntas; sin duda, sería interesante encontrar el origen de esta fragmentación municipal. Asimismo, preguntarnos el por qué las fronteras políticas no coinciden con las fronteras étnicas, tanto en los municipios como en los distritos electorales. Este es un aspecto muy poco explorado que sin duda aportaría respuestas importantes a numerosas preguntas sin resolver.

¹² Sólo por dar un ejemplo, está el caso de San Andrés Chicahuaxtla (en Putla).

Cuadro 4: Número de municipios y distritos (1891-1995).

Año	Municipios	Distritos
1891	510	26
1916	526	27
1926	589	27
1939	608	29
1956	572	30
1968	570	30
1984	570	30
1995	570	30

Fuente: Cristina Velásquez, *El Nombramiento* (2000).

1.5 ¿Qué son los usos y costumbres?

El término “usos y costumbres” engloba una gran cantidad de conceptos en la tradición indígena de los diversos pueblos indios del estado de Oaxaca. No sólo se refiere a una serie de mecanismos y prácticas electorales y políticas, también es utilizado para referirse a una variedad de costumbres indígenas; por ejemplo: cuestiones ceremoniales, religiosas, políticas, sociales, jurídicas, económicas, etcétera. Como explica Barabas, en este sistema político administrativo: “El campo de lo político es más amplio y diverso que en las sociedades estatales, y en él están involucrados los grados de edad, el género, las relaciones parentales, el ejercicio de la justicia, el uso de la tierra, las formas de intercambio recíproco interfamiliares e intracomunitarias, la reproducción cosmológica, las prácticas religiosas y la gestión ceremonial comunitaria.”¹³ Por ello, considero necesario aclarar que en lo concerniente a este trabajo me referiré a los “usos y costumbres” sólo en su acepción político-electoral que es precisamente la que me interesa abordar.

Se utiliza el término “usos y costumbres” para denominar una serie de prácticas políticas, jurídicas, electorales y administrativas propias de la tradición indígena, que se realizan de manera más o menos similar en numerosas comunidades del estado de Oaxaca.

¹³ Barabas y Bartolomé, *Op. cit.*, p. 34.

El modelo político-jurídico que representan ha sido bastamente estudiado por numerosos antropólogos y se le ha bautizado como “jerarquía cívico-religiosa o sistema de cargos político-religiosos”.¹⁴

El sistema de cargos es una institución de origen colonial, construida sobre la base del cabildo y las cofradías religiosas y posiblemente reelaborada con instituciones prehispánicas.¹⁵ Se cree que es el resultante de un sistema híbrido que combina algunas características de la organización política prehispánica con algunos marcos jurídicos introducidos por los españoles. A su vez, se ha ido modificando según los diversos cambios institucionales que ha sufrido el país. Por lo tanto, hoy en día el sistema de cargos se ajusta en gran medida a la estructura político-administrativa del municipio.

Es importante mencionar que resulta muy poco acertado hablar de los “usos y costumbres” en plural o como un tipo de gobierno homogéneo para todas las comunidades indígenas del estado. Según las tradiciones propias de cada uno de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las distintas etnias, este sistema presenta variaciones que responden a las particularidades de cada uno de estos grupos. Aunque este modelo se caracteriza por una alta variabilidad de comunidad a comunidad se ha logrado encontrar una serie de características y formalidades que se comparten de manera general, lo que permite la descripción de este tipo de sistema político-religioso.¹⁶

¹⁴ Para una descripción detallada sobre el sistema de cargos en una comunidad concreta, véase: Jesús J. Segura, “El sistema de cargos en Teotitlán del Valle, Oaxaca”, Raúl Benítez (comp.) *Sociedad y política en Oaxaca, 1980* (1982); uno de los trabajos más detallados y completos sobre los “usos y costumbres”, consultese: Carmen Avendaño, *La vara de mando* (1997).

¹⁵ Una explicación y análisis completo sobre las instituciones indígenas prehispánicas, así como su evolución a lo que se conoce actualmente como “gobiernos indios”, puede verse en: Gonzalo Aguirre, *Formas de gobierno indígena* (1991).

¹⁶ El modelo que presento aquí es en términos generales el que se utiliza para explicar las características del “sistema de cargos”, para ello, me baso fundamentalmente en la descripción que hacen los siguientes autores: Barabas y Bartolomé (1999), Velásquez (2000) y Guerra (2000).

En los sistemas de gobierno indígenas del estado de Oaxaca se reconocen dos instituciones fundamentales que tendré que describir y explicar por separado:

1. La Asamblea General Comunal, y
2. El sistema de cargos.

1.5.1 La Asamblea General Comunal y las elecciones.

La elección de las autoridades municipales se hace por lo general en un ámbito público que se denomina bajo el nombre de Asamblea General Comunal.¹⁷ Esta suele ser el órgano político más importante dentro de la comunidad; es en ella en quien se deposita el poder de decisión de los asuntos trascendentales de la comunidad.

En el momento en que se está llevando a cabo la Asamblea, ésta suele estar incluso por encima de las autoridades municipales. Sin embargo, con la elección de autoridades municipales la Asamblea no pierde su fuerza como institución de continuidad política, ya que en cualquier momento puede expresar su voluntad para que se lleven a cabo las resoluciones a las que se haya llegado.

La Asamblea General se constituye así como un cuerpo colectivo por medio del cual se llevan a cabo las decisiones más importantes para la comunidad. En las comunidades más apegadas a sus tradiciones, las decisiones dentro de la Asamblea son finales únicamente cuando se alcanza el consenso de todos sus miembros. A través de la discusión entre los integrantes de ésta es como se llega, finalmente, a una decisión definitiva. No obstante, en muchas comunidades, donde se han flexibilizado estos mecanismos, muchas veces se alcanza una decisión con una simple mayoría relativa.

¹⁷ La Asamblea General Comunal no es otra cosa, sino la reunión de casi la totalidad de la comunidad en algún espacio público previamente especificado para llevar a cabo el “nombramiento” o elección de las autoridades municipales, así como otro tipo de decisiones trascendentales para la comunidad.

En las largas discusiones que se llevan a cabo durante la Asamblea, cualquier ciudadano tiene derecho a hablar y ser escuchado, siempre y cuando cumpla con los criterios de ciudadanía para la comunidad a la que pertenece, ya que estos varían de una comunidad a otra. Debido a la naturaleza de estos actos, y a que no se puede negar la palabra a algún ciudadano que quiera expresar su opinión, las Asambleas suelen durar varias horas, incluso pueden durar varios días aunque se trate un solo tema.

Las elecciones son llevadas a cabo a través de una Mesa de Debates, previamente elegida por la Asamblea General. Esta parte del procedimiento de elección es sumamente delicada. En la elección de la Mesa de Debates se juegan varias cosas: por un lado, la legitimidad de todo el proceso de elección muchas veces depende de que los miembros de la Mesa de Debates sean personas dignas de confianza; por otro lado, ambos grupos en disputa intentarán imponer a sus respectivos candidatos para presidir la Mesa de Debates.¹⁸

Una vez discutidos los temas de la agenda y que se ha logrado llegar a los consensos necesarios, la Mesa de Debates somete a votación las resoluciones finales. Las votaciones son llevadas a cabo de manera directa y el candidato que obtiene mayor número de votos es designado para ocupar el cargo correspondiente.¹⁹ Es posible verificar en un buen número de casos que la votación de la Asamblea General es solamente la ratificación de un resultado que es previamente conocido. Lo que significa que la Asamblea sirve como un mecanismo para legitimar ante la comunidad una decisión que de otra forma habría de parecer como una imposición.

¹⁸ Es común encontrar que la Mesa de Debates es presidida por uno de los candidatos propuesto por una fracción del pueblo, y que el secretario sea propuesto por el otro grupo; de esa forma se satisface a ambas partes y se puede continuar con la elección.

¹⁹ Este procedimiento no siempre es así, varía considerablemente de una comunidad a otra. En los pueblos que tienen una población muy grande ya se empiezan a utilizar boletas con el nombre y fotografía de los candidatos. Otros métodos pueden ser: apuntar un nombre en una lista, poner una línea en un pizarrón, por aclamación, elección por terna, entre otros.

Obviamente, este sistema no está exento de manipulaciones, como menciona Guerra en su análisis del sistema de cargos: “Esto no quiere decir que no haya influencias por parte de personas o grupos con intereses particulares. Muchas de las veces este tipo de intereses se articulan de manera legítima dentro de la Asamblea, como lo pueden ser los intereses de los comuneros o ejidatarios, de los principales, de los barrios o incluso de las propias autoridades en turno. En algunas comunidades estos intereses inciden a través de modificaciones en las reglas para proponer a los candidatos, en otras ocasiones los intereses influyen en las opiniones de los ciudadanos sobre qué es lo mejor para la comunidad y para cada uno de los individuos.”²⁰ Muchas veces, para resolver estas pugnas entre los distintos grupos dentro de la comunidad se utilizan sistemas de cuotas o se da algún tipo de representación proporcional dentro del “sistema de cargos” a estos grupos.

En algunas ocasiones, puede suceder que el elegido no quiera tomar el cargo para el que fue electo.²¹ Si la Asamblea considera que su condición familiar y personal le permiten cumplir con tal encargo es obligado por la comunidad, pues una de las condiciones de este sistema es que todos los miembros de la comunidad deben en algún momento de sus vidas formar parte del sistema de cargos; es una obligación, que en caso de incumplimiento, tiene sanciones muy severas. En caso de que en realidad no pueda cumplir con el cargo se le puede eximir por un tiempo esperando que su situación mejore y entonces ocupe tal puesto.

Las personas que tienen derecho a voto son solamente un subconjunto de toda la comunidad; en muchos casos sólo es considerado ciudadano el originario de la comunidad o quienes además de ser vecinos por más de un tiempo determinado, cumplen con las

²⁰ Melisa Guerra, “Usos y Costumbres o partidos políticos: una decisión en los municipios oaxaqueños” (2000), p. 29.

²¹ Tener un cargo implica un enorme sacrificio económico para el que lo ocupa, lo que hacía poco atractivo ser parte de los cargos municipales; sin embargo, parece ser que esta tendencia se está revirtiendo debido al aumento de recursos municipales provenientes del Ramo 33.

obligaciones comunales. También puede ser un requisito ser jefe de familia, ya que se toma como base de la comunidad a la familia nuclear. En la mayoría de los casos, sólo los hombres participan; algunos menores de edad que ya tengan familia propia también, pero algunos mayores quedan excluidos si todavía viven en casa de los padres.²² La pertenencia a la organización económica de la comunidad también es un requisito para ser parte de la elección, como los comuneros o ejidatarios. En algunos lugares las mujeres son consideradas pero esto es aún muy poco frecuente.²³

1.5.2 El sistema de cargos.

El sistema de cargos está compuesto como una jerarquía piramidal obligatoria que combina puestos o cargos religiosos con cargos políticos en una escala ascendente de obligaciones y prestigio que involucraba potencialmente a todos los varones desde los 16 a 18 años (topiles) hasta los de 60 a 70 años (ancianos).

Los cargueros son elegidos anualmente por el Consejo de Ancianos o las autoridades salientes, de acuerdo con la posición de los candidatos en el escalafón y considerando la alternancia entre los cargos religiosos y políticos. Una característica central del sistema de cargos es que constituye una institución de servicio a la comunidad, que no recibe retribución, sino, por el contrario, erogaciones para los cargueros. La recompensa para los cargueros por el buen servicio y la responsabilidad es el respeto y el prestigio comunitarios, que permiten el acceso a los siguientes cargos. “Si llegan a cumplir determinado número de cargos incluido el de presidente municipal que es uno de los de mayor rango, pasan a ser

²² Esto es motivo de disputas frecuentes, debido a que el padrón electoral no es una cosa clara para todos los miembros de la comunidad, suele darse exclusiones injustas de algunos miembros. Esto suele ser una de las quejas más recurrentes para quienes defienden los derechos políticos desde una perspectiva democrático-liberal.

²³ En la medida en que las comunidades se han modernizado y abierto al exterior, cada vez más es frecuente ver comunidades donde las mujeres participan abiertamente en los procesos electorales.

principales de la comunidad y entonces también se convierten en las personas de mayor respeto, a quienes se debe pedir opinión para los asuntos que tengan que ver con la buena marcha del pueblo.”²⁴ Un peldaño clave del sistema es la mayordomía o fiesta del santo, que supone grandes gastos ceremoniales y endeudamiento en ayudas solicitadas a otras familias, mediante el que se acumula prestigio para acceder a los niveles superiores del escalafón.

La participación en este sistema, como ya se ha dicho, es obligatoria, su incumplimiento usualmente está sancionado y su buen desempeño va seguido de prestigio dentro de la comunidad. Esta es sin duda una de sus mayores ventajas: es un sistema con alto nivel de “rendición de cuentas”. Las comunidades por lo general son pequeñas y se conoce bien a las personas que ocupan los cargos, en caso de que se haya hecho un buen papel, continúan el ascenso y van ganando prestigio y respeto; por el contrario, si no se hace un trabajo satisfactorio, el costo que se paga es el descrédito público.

El sistema de cargos se puede representar como una pirámide con tres estratos; el primero, inferior y más ancho implica una participación obligatoria y universal de los cargos más bajos, por lo general la prestación de servicios inicia a los 18 años y se comienza en el cargo de topiles o policías. En el segundo estrato la prestación sigue siendo obligatoria pero selectiva –según la actitud y comportamiento de los individuos en los cargos anteriores y en la vida comunal– y los cargos se constituyen principalmente en la formación de Comités o rangos medios dentro del Ayuntamiento. La designación de estos cargos suele hacerla la Asamblea General o las autoridades superiores del pueblo.

En el tercer escalafón, se encuentran las personas que han sido meritorias de un mayor prestigio y responsabilidad, son cargos altamente selectivos y es la Asamblea General quien

²⁴ Jesús Segura, *Op. cit.*, p. 187.

designa a los que los ocuparán. Estos cargos son los correspondientes al Cabildo Municipal y sus suplentes, aunque en ocasiones también se nombran a las mayordomías más importantes.²⁵ Para ocupar estos cargos los requisitos suelen ser: contar con una reputación como una persona honesta, trabajadora, reconocida, con buena conducta dentro de la comunidad.²⁶ Es indispensable, también, ser originario de la población.

Las personas que una vez recorrido todos los cargos del escalafón del sistema de cargos gozan de gran prestigio y reconocimiento de la comunidad, por lo general, se les exime del cumplimiento de otros servicios –como el tequio, ocupación de cargos o aportaciones para proyectos comunales– pero por lo general forman parte de un órgano llamado el Consejo de Principales o Ancianos; éstos toman el nombre de principales, ancianos, caracterizados o tatamandones. Este Consejo funge como un consejo de asesores al que se recurre para consultar los asuntos importantes de la comunidad, ya que sus miembros son considerados las personas con mayor experiencia y sabiduría dentro de la comunidad.

Una característica distintiva del sistema es que no se basa en la representación sino en la regulación: los cargueros no son líderes o representantes colectivos, ya que no pueden decidir por sus paisanos, especialmente respecto a cuestiones que atañen a la articulación de la comunidad con el medio exterior. Los cargueros contribuyen a que la vida colectiva transite por los cauces por los que lo ha hecho siempre, pero no tienen una capacidad delegada por la comunidad para modificarla. “De allí los frecuentes conflictos derivados de la tradicional práctica estatal de pretender manipular a las comunidades a través de sus

²⁵ Para una detallada exposición sobre los cargos más comunes, consúltese: Velásquez, *Op. cit.*, pp. 110-114.

²⁶ También se ha empezado ha considerar importante que se tenga un buen dominio del español, así como conocimiento de las leyes o de las cuestiones administrativas y jurídicas que forman parte de las responsabilidades municipales. Esta necesidad ha conducido a la inclusión de profesores a los cargos altos del municipio, éstos a su vez, han alterado ciertas “reglas” tradicionales, que a la larga han derivado en la deformación del sistema de cargos.

líderes, estrategia de *indirect rule* que desconoce el sistema político de las sociedades con las que pretende relacionarse.”²⁷

En Oaxaca, los sistemas de cargos son instituciones políticas perdurables pero sumamente dinámicas y flexibles, capaces de adecuarse a cambiantes situaciones internas y externas y de apropiarse de diferentes aportes e imposiciones culturales. “Lo cierto es que los sistemas de cargos han sobrevivido y continúan siendo los pilares de la cohesión comunitaria y la cultura en acción; el corazón mismo de la ‘costumbre’.”²⁸ Sin embargo, esto no implica el dejar de reconocer o minimizar la existencia de conflictos internos: de género, intergeneracionales, interclases, interétnicos, partidistas, religiosos, que repercuten sobre este tipo de organización.

No existe consenso sobre el estado actual del sistema de cargos. Para la gran mayoría de los antropólogos el sistema de cargos sigue vigente, es una institución sana y con vida; mientras que para otras personas involucradas en la vida política del estado, el sistema de cargos y todo lo que implican los llamados “usos y costumbres” no es más que una institución amañada y corrompida por la presencia de los partidos políticos, las organizaciones o los cacicazgos locales, y son muy escasos los casos donde realmente funciona como debería.

Con dar una pequeña gira a las distintas regiones del estado, se puede ver como el sistema de cargos es adaptable a distintas realidades del entorno socio-político. Actualmente, es posible apreciar que estas instituciones están perdiendo fuerza poco a poco frente a las nuevas formas de poder local y regional. Aunque existen hoy en día híbridos de estas dos tradiciones, no es posible garantizar que los “usos y costumbres” vayan a

²⁷ Barabas, *Op. cit.*, p. 36

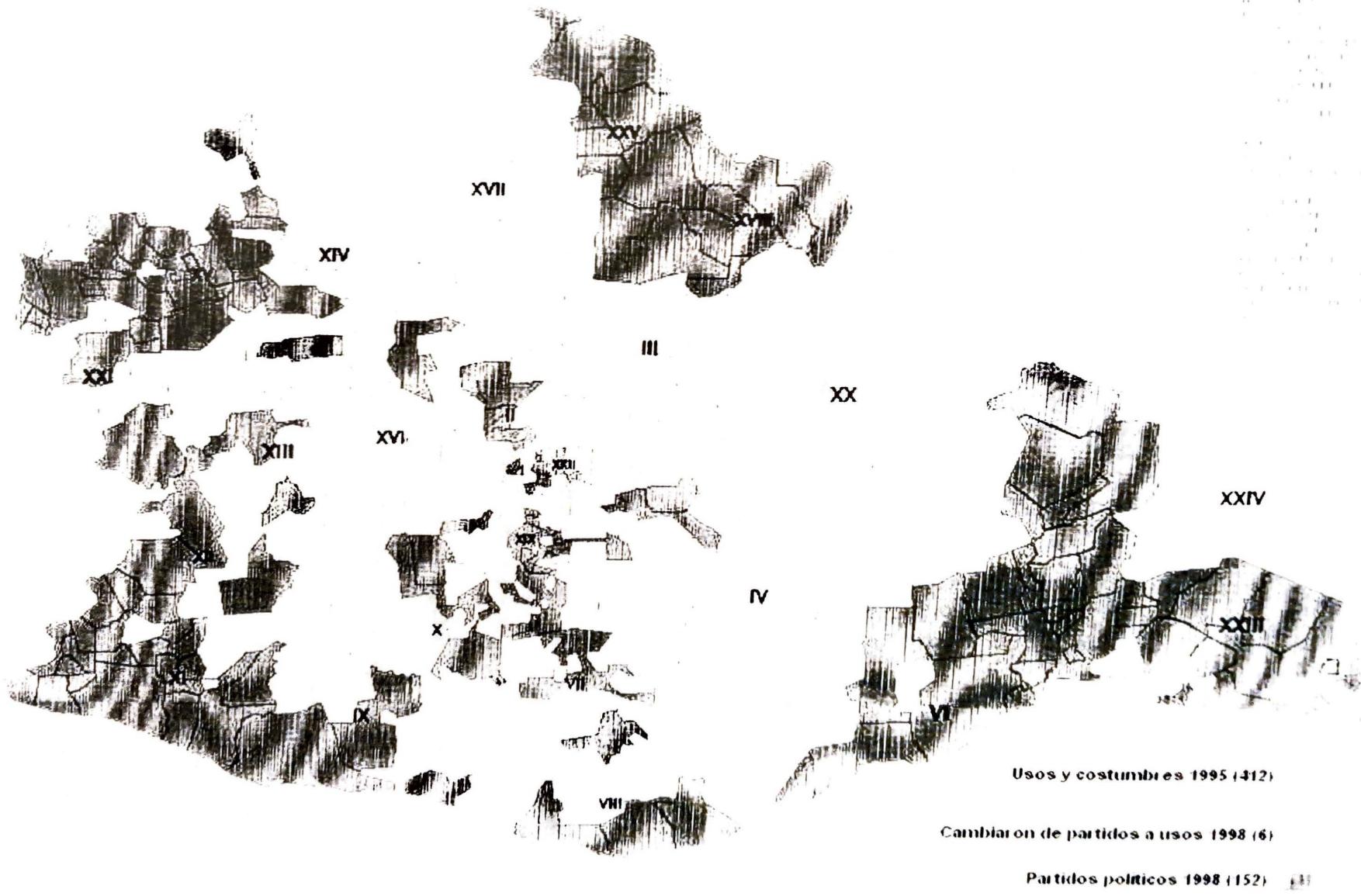
²⁸ *Idem.*, p. 36

sobrevivir por mucho tiempo. En parte se debe a la masiva emigración de oaxaqueños hacia EUA, que al regresar a sus comunidades no se identifican más con esas instituciones y tradiciones e inician una serie de cambios o dejan en último caso de participar en las cuestiones de la comunidad;²⁹ así sólo un pequeño grupo de personas mayores son las que intentan preservar estas instituciones, ya que la mayoría de los jóvenes no encuentran muchos beneficios en conservar este sistema y optan por mantenerse al margen del mismo.

Las estrategias de adaptación elaboradas en cada comunidad para reestructurar los sistemas o los requisitos para ocupar cargos son múltiples. Sin embargo, las jerarquías políticas y religiosas tienden a separarse y el escalafón de posiciones de prestigio y autoridad está muy contaminado, no sólo por la ausencia de candidatos sino porque han variado los criterios que guían la elección de autoridades. En muchos casos, ya no son el conocimiento, el respeto y el prestigio sino el dominio hablado y escrito del español, los estudios realizados y la consiguiente capacidad de relacionarse con las instituciones gubernamentales.

²⁹ véase: Alfredo Ruiz, "Las Causas de la Migración internacional campesina de los valles centrales de Oaxaca", (1992).

Mapa 1: Municipios de Oaxaca según régimen electoral (1998)



"It is all too easy, and a serious mistake, to romanticise these social arrangements that distinguish much of peasant society. They are not radically egalitarian. Rather, they imply not that all are entitled to a living out of the resources within the village, and that living is attained often at the cost to a loss of status and autonomy. They work, moreover, in large measure through the abrasive force of gossip and envy and the knowledge that the abandoned poor are likely to be a real and present danger to better-off villagers."

James C. Scott

Capítulo II. El origen y principio de los usos y costumbres.

2.1 Introducción.

La comprensión de la actual situación oaxaqueña se alcanza yendo más allá de la explicación de los grandes sucesos históricos como la Revolución o incluso la Reforma; habría que hacer un mayor esfuerzo e iniciar una respuesta a las actuales circunstancias políticas y sociales oaxaqueñas en los momentos de la conquista y de la colonización española.

Para tener un panorama completo que nos permita analizar ampliamente la aprobación de las elecciones de autoridades municipales por el mecanismo de "usos y costumbres" es importante hacer una revisión histórica de las instituciones políticas que circunscriben y limitan el ejercicio político de los pueblos indios de Oaxaca. ¿Cuándo surgieron estas prácticas indígenas? ¿Son una herencia del pasado prehispánico o de la etapa colonial o una combinación de ambas? ¿Cómo es que se mantienen vivas hasta nuestros días? ¿Qué han hecho para sobrevivir a los cambios y procesos históricos del país? ¿Qué conservan y qué ha cambiado? ¿Cómo se han adaptado los pueblos y comunidades indígenas para sobrevivir a las transformaciones del tiempo?

Buena parte del éxito de la reforma que legaliza las prácticas políticas indígenas se debe a las condiciones estructurales únicas de Oaxaca; quizás por eso no se ha llevado a la práctica en otros estados. Tal parece que el equilibrio existente entre los pueblos y

comunidades indígenas con los partidos políticos, gobierno estatal y demás instituciones políticas actuales no es más que la continuación bajo otras formas de un acuerdo político ancestral o al menos eso parece develar la historia.

El objetivo de este capítulo es evidenciar que gracias a las condiciones históricas exclusivas de este estado es posible llevar a cabo una reforma como la efectuada al Código Electoral Estatal en 1995. En el análisis histórico de las instituciones políticas de este estado se encuentran varias explicaciones al relativo éxito de la legalización de los “usos y costumbres”. En lo personal pienso que, gran parte de este éxito depende de las condiciones especiales en las que se desenvuelven los pueblos indígenas de Oaxaca; pero, sobretodo, en la habilidad de los actores políticos –en particular, el gobernador– para aprovecharlas en un momento muy sensible de la vida política del país.

En este capítulo se hace una presentación superficial de las instituciones políticas del México colonial e independiente en el estado de Oaxaca, en particular aquellas que tenían relación e interacción con los pueblos indígenas. En la primera parte, se muestra el panorama socio-político-económico de los pueblos indios durante la colonia; se hace especial énfasis en las instituciones políticas y económicas por medio de las cuales se gobernaba, administraba y regulaba a los indígenas; en la segunda parte, se pretende hacer un seguimiento de la situación de los pueblos indígenas durante el s. XIX, en particular, tras dos grandes sucesos de ese siglo: la Independencia y la Reforma; en la tercera parte, se presentan algunos factores que incidieron en la vida de las comunidades indígenas antes y durante la Revolución Mexicana.

Es importante aclarar que lo que aquí se presenta no es un análisis histórico novedoso ni riguroso. Simplemente se pretende hacer uso de la historia como una herramienta más

para el análisis político, una herramienta que puede aportar muchas respuestas a los fenómenos sociales actuales, difíciles de responder a partir de un análisis de corto plazo.

2.2 La llegada de los españoles a los valles oaxaqueños.

La mayoría de los historiadores coinciden en que, a diferencia de otros estados y regiones del país, la colonización de esta amplia zona geográfica y densamente poblada por una variedad de grupos indígenas no destruyó a las sociedades indias. En Oaxaca, la comunidad mantuvo la propiedad de la tierra e incluso pudo conservar espacios de relativa autonomía política frente a la administración y a los grupos de españoles que dominaban la región; se conservó por mucho tiempo el espacio político-económico de los pueblos indígenas prácticamente intacto. ¿Por qué se dieron estas condiciones en esta región? ¿Qué hace especial al estado de Oaxaca que lo convierte en un caso atípico en comparación a la historia de relaciones entre españoles e indios y después entre mestizos e indios? ¿Por qué gran parte de los pueblos indígenas –ahora municipios– conservan un grado de autonomía política?

2.2.1 La población en los valles

Se calcula que en el s. XVI, antes de que los españoles arribaran en 1519, la población que habitaba la zona central de lo que hoy es la República Mexicana oscilaba alrededor de unos 25 millones de indígenas. Esta población fue dramáticamente reducida en los siguientes años por tres causas principales: las constantes guerras, las epidemias que azotaron a los pueblos indígenas y la esclavitud a la que fueron sometidos por los españoles. Así, para 1605, casi un siglo después, quedaban poco más de un millón de indios en la misma región.

A pesar de la drástica disminución de indígenas en los valles centrales de México, en bastas regiones del territorio la población indígena continuó siendo varias veces mayor a la población española durante muchos años, tal es el caso del territorio que comprende el actual estado de Oaxaca. El valle de Oaxaca estaba habitado antes de la conquista por tres distintos grupos étnicos que hablaban tres lenguas diferentes. De esta población de unas 350,000 personas, el 78% o más eran Zapotecas, de 10 a 20% Mixtecos y entre uno a 2% de Nahuas.¹

Según las investigaciones hechas por Taylor sobre la población indígena en los valles centrales del país, la región central de México y Oaxaca, esto es las zonas de los valles que van desde la ciudad de México por toda la planicie central hasta los valles oaxaqueños, eran las zonas más densamente pobladas por indios de todo el continente Americano durante todo el periodo colonial.² Esta población se concentraba en pequeñas comunidades o pueblos indígenas, que se encontraban por lo regular a no más de tres o cuatro kilómetros de distancia. Esta característica aún permanece en el estado, ya que existe una extensa red de pequeñas poblaciones distribuidas a lo largo del territorio.

A la llegada de los españoles la gran población nativa se encontraba concentrada en grandes centros regionales: el valle de México, la Huasteca, la zona de la Mixteca-Puebla, la zona del lago de Pátzcuaro y el Valle de Oaxaca. Esta última se convertiría en uno de los centros de mayor poder de la sierra del sur de México durante la conquista y buena parte de la colonia. Los centros urbanos importantes en esta región eran Zaachila y Cuilapan, donde

¹ John K. Chance, *Razas y clases en la Oaxaca colonial* (1993), p. 38.

² Para Taylor hay dos subregiones de gran importancia durante los primeros años de la colonia española: en primer lugar, la región comprendida por los valles centrales situados alrededor de la ciudad de México, administrados por lo que sería la Intendencia de México; en segundo lugar, se refiere precisamente a la región conocida como la Mixteca Alta, localizada en la porción oeste del estado de Oaxaca y la conocida como de los Valles centrales del mismo estado. Juntas, estas dos regiones contaban con más de la mitad de la población del estado de Oaxaca y eran centros realmente importantes de la economía colonial de la región; véase, William Taylor, *Drinking, Homicide and Rebellion in Colonial Mexican Villages* (1979).

más tarde se fundaría la ciudad de Antequera, que llegaría a formar lo que hoy se conoce como la ciudad de Oaxaca.

A lo largo de la mayor parte del periodo colonial, Antequera fue la tercera ciudad más grande de la Nueva España, después de la Ciudad de México y Puebla. Como la mayoría de los historiadores de la época, Chance³ coincide en que el Valle de Oaxaca era parte importante de una de las regiones culturalmente más avanzadas que encontraron los españoles; además, en la medida en que se consolidaba el poder español, Antequera habría de convertirse en un importante centro comercial y la vía de comunicación más importante entre la ciudad de México y Guatemala.

Como ya se ha mencionado, los españoles en Oaxaca habían sido una minoría desde los principios de la colonización. Según algunas estimaciones, en 1793 la población indígena en el territorio representaba el 88%, mientras que sólo un 6% era de españoles. Aún en los valles centrales, que era la zona más poblada por españoles, el porcentaje de ellos era apenas del 12%. El único lugar donde la proporción variaba era en la ciudad de Oaxaca, donde el 71.4% eran españoles y el 28.6% correspondía a los indios.⁴ Esto va a explicar más adelante como es que la minoría española, que más tarde será la población criolla de la región tendrá que luchar constantemente por dominar frente a un multiplicidad de etnias, que durante mucho tiempo fue mayor su número.

Un factor muy importante –que según Taylor– hizo diferente el desarrollo de la sociedad oaxaqueña hacia el final de la colonia es la proporción entre indios y españoles en la región; mientras el 62.5% de la población en la Intendencia de México era clasificada como indios rurales en 1810, en Oaxaca era el 88.3% la población clasificada como indígena. La proporción de no-indios en Oaxaca era varias veces menor a la de México.

³ Chance, *Op. cit.*, p. 45.

⁴ Las cifras provienen de: Jaime Bailón, *Pueblos indios, élites y territorio*, pp. 42-43.

Esto trajo como consecuencia que el desarrollo entre la región de México y la de Oaxaca, en la medida en que avanzaba el gobierno español, trajera resultados muy distintos; el desarrollo político y económico en los valles oaxaqueños sería muy diferente al de los valles centrales de México, donde habitaban mayor número de españoles.

Los no-indios dominaron numéricamente en muchas de los pueblos importantes del centro de México, como Toluca, Actopan, Cuernavaca y Coyoacán, así como en otras comunidades mineras como Pachuca, Real del Monte, Taxco, Sultepec y Temascaltepec. Los centros administrativos y comerciales de Oaxaca eran generalmente más hispanizados y tenían menos indios que otras poblaciones; pero incluso las cabeceras –Teposcolula, Nochistlán, Tlacolula, Zimatlán y Ocotlán– estaban compuestas en su mayoría por campesinos indígenas.

La región de Oaxaca fue durante todo el periodo de la colonia un territorio habitado mayoritariamente por indígenas. Esto fue un factor fundamental para el gobierno y administración de esta zona; los españoles se beneficiaron de una serie de circunstancias políticas, sociales y económicas previas a la conquista, ya que supieron aprovechar la división de los pueblos indígenas, su extremada organización jerárquica y el sometimiento al que estaban acostumbrados bajo el imperio azteca.

2.2.2 La organización político-económica.

En la medida en que se fue consolidando el poder español en los territorios conquistados se fueron fundando instituciones y mecanismos de administración y gobierno, tanto de los territorios ocupados, como de las poblaciones que se iban sumando a su paso. La primera institución que se formó para premiar a los conquistadores fue el *repartimiento*, mediante el

cual se le otorgaba el control sobre tierras y personas a los conquistadores; éstos recibían tributos y podían disponer de la mano de obra de los indígenas.

Los *repartimientos* fueron convertidos más tarde en *encomiendas* y siguieron funcionando de la misma manera; en un principio era muy desordenada la forma de control de los españoles sobre los indios. El sistema de *encomiendas* tenía la función de congregar a un conjunto de comunidades indígenas y ponerlas a disposición del encomendero; éste podía disponer de la mano de obra indígena, así como, en otro tiempo, de tributos en oro o en especie. “La encomienda se convirtió en una institución fundamental para el control de los territorios indígenas, para mediados del siglo XVI, en las décadas de 1560 y 1570, era la principal fuente de ingresos de la sociedad española en Oaxaca.”⁵ La *encomienda* fue principales por su naturaleza una institución fundamentalmente explotadora; sus objetivos consistían en controlar a las regiones y poblaciones indígenas; y el beneficio de ser un encomendero consistía en poder disfrutar de los tributos y los servicios laborales de la población indígena a su cargo. Hay autores que aseguran que la *encomienda* fue una forma disfrazada de esclavitud, otros la consideran una institución económica con objetivos meramente explotadores. Estas divergencias se dieron gracias a la dificultad para mantener el control sobre éstas y a que se dejaron prácticamente al arbitrio del encomendero.

La *encomienda*⁶ fue un elemento importante en la economía de Antequera durante la primera mitad del siglo XVI. La documentación disponible nos indica que en Oaxaca esta institución se desarrolló y declinó casi al mismo tiempo y de casi la misma manera que en

⁵ María de los Ángeles Romero, *El sol y la cruz* (1996), p. 92.

⁶ La *encomienda* consistía en que, a cambio del derecho al tributo y trabajo de los indios, el encomendero estaba legalmente requerido a protegerlos en caso de que fuera necesario, así como asegurarse de que fueran adoctrinados en la fe católica. Sin embargo, Chance menciona que en la práctica muy pocos encomenderos tomaron en serio esta obligación y durante la primera mitad del s. XVI la institución operó básicamente como una forma disfrazada de esclavitud. Para una revisión detallada sobre la *encomienda* en Oaxaca, recomiendo el trabajo de Chance, *Op. cit.*, pp. 65-71.

otras regiones de Nueva España, proceso histórico que afectó significativamente la posición económica de Antequera y sus vecinos.

Más adelante –nos explica Taylor⁷– que los encomenderos serán sustituidos por los alcaldes mayores, quienes se encargarán a partir de ese momento de los asuntos de gobierno y administrativos de los pueblos indígenas.

Las alcaldías mayores y los corregimientos fueron dos de las instituciones regionales que la administración colonial estableció en las zonas con alta población indígena. En 1531 se estableció la primera alcaldía mayor en la Mixteca Alta, la de Teposcolula, a la que siguieron las que cubrían el valle de Oaxaca: Cuatro Villas, Antequera, Teotitlán del Valle y Zimatlán; además de Guaxolotitlán y Nochistlán.

La administración civil de los indios del valle se llevó a cabo primordialmente por medio de la institución política legal del corregimiento. Los corregidores se asignaban a las poblaciones de la Corona por la Segunda Audiencia entre 1531 y 1535, cada uno con el poder de actuar como administrador de las órdenes de la Corona, magistrado, recaudador de tributo y alguacil.⁸ Se asignaban a las poblaciones que estaban sujetas a la *encomienda* y que pagaban tributo al rey español. Así, los gobiernos indígenas en todo el territorio de la Nueva España quedaban sujetos a un corregidor o a un alcalde mayor. El territorio de Oaxaca se dividió en nueve corregimientos que eran: Teozapotlán-Ixtepec, Chichicapan, Macuilzóchitl, Teitipac, Zimatlán, Tlalixtac, Mitla-Tlacolula, Ocotlán y Guaxolotitlán.

⁷ Taylor, *Op. cit.*, p. 15. Las fronteras de las encomiendas y las alcaldías mayores generalmente estaban construidas sobre las viejas jurisdicciones anteriores a la colonia. La recolección de los impuestos se hacía respetando las fronteras políticas utilizadas por los indígenas, los *altepetl*, unas divisiones políticas a nivel de las “ciudades-estado”.

⁸ En este periodo, la Corona nombró a más de cien corregidores para los pueblos de la Corona. Existe confusión entre los autores entre las figuras de los corregidores y los alcaldes mayores; algunos los reconocen como cargos similares (Aguirre); otros como unos subordinados a los otros (Bailón); y otros como figuras distintas pero sin una clara evidencia de jerarquía (Taylor); sin embargo, Chance menciona que el *status* legal de corregidor ganó importancia en relación con el de alcalde mayor con el paso del tiempo.

Con el paso del tiempo la Corona gobernó los territorios de la Nueva España a través de un sistema político doble: por un lado se estableció la *república de indios*, que consistían en un conjunto de leyes y obligaciones diseñados para el gobierno de las comunidades indígenas. En principio se constituyeron las *repúblicas de indios* para la protección de las comunidades indígenas y para mantener a los no-indios alejados de éstas, a través de un conjunto de derechos corporativos que regían a los pueblos indígenas. Por otro lado, también se constituyeron las *repúblicas de españoles*, que sirvieron para el gobierno de las poblaciones habitadas mayoritariamente por españoles y sus descendientes.

2.2.4 *La economía colonial: explotación vs. autonomía*

Las sociedades del centro de México y Oaxaca eran sostenidas por una intensa producción agrícola a nivel local. En ambas regiones organizaciones estatales incipientes se desarrollaron para extraer la riqueza y la mano de obra del campo, permitiendo a las élites españolas seguir con sus proyectos de expansión, aventuras militares y la regulación de la vida pública.

Una de las versiones de la organización económico-política más aceptada entre los historiadores de la época es la de una administración central rodeada por un conjunto de poblaciones que dependían de ésta, y que ocupaban un territorio bien determinado. Es lo que Taylor llama una administración del tipo de pequeñas “ciudades-estado”⁹. Ésta fue la unidad básica de organización estatal nativa en el centro y sureste mexicanos al momento de la conquista y durante varios siglos después, debido a que esta organización no sufrió fuertes modificaciones bajo el poder español.

⁹ Es la interpretación de Taylor (1979) sobre la organización político-económica de las comunidades indígenas antes de la llegada de los españoles.

La extensión de estas “ciudades-estado” en Oaxaca era mucho menor que la encontrada en los valles centrales de México; esto se debe básicamente a que esta región altamente montañosa, que forma pequeños valles, no permitió la influencia de estas “ciudades-estado” más allá de una región muy reducida. Por el contrario, en México, la existencia de valles más extensos y de mejores caminos de comunicación, ayudó a que la organización política y las ciudades que se formaron se desarrollaran mucho más y con un mayor control central. Lo que sucedió en Oaxaca fue una mayor descentralización y una mayor atomización de estas organizaciones político-económicas en gran parte debido a la accidentada orografía de la zona.

Estas pequeñas “ciudades-estado” estaban organizadas fundamentalmente alrededor del territorio que las limitaba. El territorio era el espacio primordial de la comunidad, a partir de él se constituía la organización económica y en consecuencia la organización política.¹⁰ Los historiadores aseguran que los españoles no se mostraron interesados en poseer las tierras de los pueblos indígenas. Por lo tanto, la mayoría de las familias de campesinos que vivían en estos pueblos rurales siguieron viviendo prácticamente de la misma forma que antes de la llegada de los españoles. Para muchos de los pueblos indígenas de Oaxaca, la llegada de los españoles y su conquista del imperio azteca no significó un cambio social dramático. Incluso el trauma que constituyó la conquista fue mucho menos dramático en esta zona que en los valles centrales de México.

En las primeras leyes coloniales las propiedades indígenas eran respetadas, porque la agricultura indígena sirvió de apoyo a los primeros colonizadores españoles.¹¹ Mientras los

¹⁰ Para una detallada explicación de la organización económico-política de las comunidades indígenas durante los siglos XVII y XVIII, véase: Marcello Carmagnani, *El regreso de los dioses* (1988).

¹¹ El derecho legal que tenían los pobladores sobre sus tierras: sus derechos de propiedad, su identidad comunitaria evitó abusos y les dio a los pobladores cierto poder político para defenderse de las intromisiones de españoles u otros indios.

indios estuvieran dispuestos a producir los alimentos que necesitaban las ciudades y pueblos españoles, los colonizadores europeos y sus descendientes mostraron poco interés en apropiarse de las tierras y de trabajarlas más allá de algún huerto o cultivo para exportación. Precisamente, para garantizar las fuentes indígenas de producción, “la Corona confirmó el título nativo a todas las tierras labradas antes de la conquista y asignó una gran porción de maíz como tributo real.”¹²

Sin duda el sistema económico durante la colonia fue la clara explotación de la producción campesina indígena, mediante la apropiación de los no-productores de una porción del total de la producción de las comunidades campesinas.¹³ Sin embargo, este sistema no intentaba destruir a los pueblos o su base de subsistencia: la tenencia de la tierra; por el contrario, el sistema colonial español estaba muy poco interesado en arrebatar el legado ancestral de estos pueblos, más bien se dedicó a aprovechar la mano de obra campesina para absorber una buena parte de la producción de éstos mediante la aplicación de impuestos o cierto tipo de trabajo obligatorio. Desde el principio del periodo colonial, el control sobre la mano de obra fue mucho más importante para las autoridades españolas como una forma de explotación que la posesión de la tierra.

Uno de los productos que fue de mucho interés para los españoles al menos durante el siglo XVI fue la grana cochinilla. Este insecto que servía como colorante tuvo un enorme potencial económico y se convirtió en uno de los productos más demandados por los españoles en los primeros años de ocupación española. El comercio y exportación de la grana cochinilla fue muy rentable por largos años hasta que la explotación indiscriminada

¹² William Taylor, *Terratenientes y campesinos en la Oaxaca colonial* (1998), p. 16.

¹³ La construcción esencial de este tipo de arreglo comunitario fue la posesión de las tierras. El permiso para poseer y explotar la tierra era otorgado a los pueblos desde los primeros años de la colonia. La posesión comunal de la tierra era parte de la tradición Castilla de pueblos corporativos y permitió a los pueblos cumplir con sus obligaciones económicas con el Estado. Pero como menciona Taylor (1998), este tipo de concesión de las tierras no fue una invención española, al contrario existió mucho antes de la llegada de los españoles.

de este producto y la introducción de nuevos tintes más económicos hizo decaer la producción.

La competencia por la tenencia de la tierra vino mucho después, en la parte ya tardía del periodo colonial; y ésta se incrementó debido al aumento de población y a la apertura de nuevas oportunidades económicas en la región, e incluso en los mercados internacionales. Pero difícilmente podemos hablar de monopolios españoles que controlaran la tierra o una “peonización” generalizada de los campesinos poblanos. Taylor incluso se atreve a asegurar que los indígenas en ese entonces vivían mejor que bajo el sistema actual del ejido.

Según este autor la explotación de los pueblos campesinos a través de este sistema de trabajo forzoso, impuestos y paga a muy bajo precio de los productos hechos por los pueblos aunados a otros factores internos de estas comunidades permitieron la continuidad de éstos. Lo más importante sin duda era la posesión de la tierra. La tierra era y es la base de la identidad territorial de los pobladores, de sus creencias basadas en el culto a la fertilidad, al mismo tiempo que era el sustento de su economía local. Como explica detalladamente Carmagnani, la organización económico-política de las comunidades indígenas está fundamentalmente basada en el territorio.¹⁴

Sin embargo, el argumento central de Taylor es el de que los pueblos proveyeron de grandes recursos agrícolas a los españoles; este sistema que permitía la explotación de la tierra en manos de los pobladores indios permitió a los españoles obtener enormes ventajas económicas de él. La producción era tal que dejaba satisfechos a todos los participantes de este sistema económico de explotación: a encomenderos, alcaldes mayores, señores, y a cada uno de los funcionarios representantes de la corona española. El éxito relativo de este sistema consistió en el reconocimiento por parte de los españoles de las municipalidades

¹⁴ Véase: Carmagnani, *Op. cit.*

indígenas como organizaciones corporativas con derechos al igual que deberes. El sistema económico fue muy exitoso en términos de explotación y funcionó eficientemente para los intereses de los españoles.¹⁵

La gran diferencia entre la región de los valles centrales de México y Oaxaca al final de la etapa colonial fue la posición dominante, tanto política como económicamente que adquirió la ciudad de México para toda la zona central del territorio neo-hispano. El valle de México fue el centro de comercio, producción y riqueza durante mucho tiempo, esto le ganó importancia y fue relegando poco a poco a la zona de Oaxaca en una región marginal del comercio central del territorio¹⁶; tampoco había presencia de minería, una de las actividades que dio un mayor desarrollo a varias partes de la colonia, como la región de Taxco en Guerrero o en otras ciudades al norte; y el comercio de la grana cochinilla que un momento tuvo un auge impresionante, poco a poco fue decayendo hasta volverse muy poco rentable.

2.2.3 La política: relaciones entre indios y españoles

Fueron necesarios más de 20 años para la consolidación del poder español en los territorios neo-hispanos.¹⁷ Después de los primeros años de enfrentamientos violentos entre españoles e indígenas siguió la organización del poder español. La década de 1540 fue muy importante para ajustar las relaciones entre lo indígena y lo español. Por fin los pueblos indígenas entendieron que los conquistadores no se iban a ir, como desearon por años.

¹⁵ Una breve e interesante descripción del funcionamiento del sistema de explotación económica de los pueblos indígenas por parte de las autoridades españolas se puede encontrar en Bailón, *Op. cit.*, pp. 44-45.

¹⁶ En el s. XVI Oaxaca se convirtió en un importante eslabón entre la ciudad de México y Guatemala. Más adelante, durante el s. XVII, al declinar el comercio dentro de la colonia, los centros comerciales como Oaxaca quedaron aislados de las principales rutas de comercio.

¹⁷ En la sierra fueron necesarios muchos años más, hasta mediados del s. XVI se empieza a consolidar el poder español en estos territorios; véase: John K. Chance, *La conquista de la Sierra* (1998).

Habría que encontrar alguna forma de arreglo, de equilibrio que les permitiera convivir a ambos grupos antagónicos. ¿Cómo es que esto se dio?

Los españoles fueron obteniendo control de los distintos pueblos mediante la creación de aparatos regionales que sirvieron como instancias de intermediación entre las familias indias y el Estado español; a éste último le fue posible disponer de una forma más eficiente de explotación y dominio sobre sus nuevos territorios. La forma de estructurar tales instrumentos políticos de control fue –como ya he mencionado– mediante la institución de las *repúblicas de españoles*, las *repúblicas de indios*, las alcaldías mayores y los corregimientos.

A través de estas instituciones políticas y económicas, los españoles intentaron gobernar a los pueblos indígenas de Oaxaca. La relación con los pueblos y las comunidades indias de la región encontró un equilibrio similar al que vivían los pueblos zapotecas y mixtecas antes de la llegada de los españoles bajo el imperio azteca, pero esta vez bajo las nuevas formas de dominación españolas. ¿Cómo se adaptaron los pueblos de Oaxaca para sobrevivir bajo el mandato de los españoles?

Durante años, los pueblos de los valles de Oaxaca, en especial el mixteco y zapoteco, dos de los principales grupos indígenas de la región, vivieron en constantes guerras y en una relación de subordinación de unos hacia otros dependiendo de los resultados de estas guerras. La guerra era una actividad constante en la vida de los valles durante la época prehispánica. Antes de la llegada de los españoles, el imperio azteca cobraba tributo a estos pueblos.¹⁸ Esto, aseguran varios historiadores, no cambió durante la colonia e hizo

¹⁸ Los aztecas, como era su costumbre en otras provincias, dieron a los zapotecos y mixtecos del Valle la libertad de gobernarse por medio de sus propias instituciones y de su nobleza; es por esto que al llegar los españoles este sistema les funcionó ya que no presentaba mayores cambios: se continuó permitiendo cierta autonomía a nivel local al mismo tiempo que se pedía el tributo a estos pueblos. Véase, Chance, *Razas y clases en la Oaxaca colonial*, pp. 37-39.

prácticamente fácil la adopción de este sistema por ambas partes, españoles e indígenas, como sistema de explotación económica.

Una vez resuelta la lucha inicial por el poder, los colonizadores recurrieron a una práctica común usada en muchas partes de Mesoamérica y de los Andes para mantener su gobierno, permitiendo a los caciques e indios principales que retuvieran sus posiciones como gobernantes y como nobles entre los indígenas y reforzando su *status* al darles algunos privilegios de la nobleza española.¹⁹

Dentro de los pueblos indios, existían ciertas jerarquías políticas que funcionaron a los españoles. Los antiguos señores y caciques locales, que fungían como gobernadores²⁰ de sus pueblos, se encargaban sobretodo de la recolección del tributo para la Corona. A cambio de estos servicios ganaban el derecho de disfrute de concesiones de tierra, por algún tiempo su propio tributo, el trabajo de terrazgueros indios y otros privilegios por parte de la corona. En algunos casos, como sucedió en el valle de Oaxaca, los caciques llegaron a acumular más tierra que los mismos españoles.²¹ Estos señores, convertidos así en autoridades étnicas, fueron el eje de comunicación con las autoridades españolas a la vez que el principio de legitimidad del poder sobre los colonizados durante el primer siglo de la conquista.

En las comunidades, los caciques tenían virtualmente el poder absoluto; según Chance²² es dudoso que haya existido algún tipo de consejo municipal con cargos comparables al de alcalde o al de regidor implantado por los españoles. Las funciones del

¹⁹ Chance, *Op. cit.*, p. 46.

²⁰ El gobernador era una especie de corregidor o alcalde mayor indígena que tenía jurisdicción sobre el pueblo y sus barrios sujetos, es decir, sobre un grupo de viejos *calpultin*. Véase: Aguirre, *Formas de gobierno indígena*, p. 37.

²¹ Los caciques eran grandes terratenientes y los estados de cacicazgo quizás fueron la única forma de tenencia de la tierra en los tiempos prehispánicos. Aún cuando las posesiones de los cacicazgos fueron en cierto modo reducidas bajo el gobierno español, muchas de ellas siguieron siendo, no obstante, de un tamaño considerable.

²² Chance, *Op. cit.*, p. 41.

cacique incluían la administración de la justicia, la supervisión del trabajo, el gobierno y mantenimiento de la ciudad y el hacer la guerra. Lo ayudaban un número de funcionarios designados, para colectar el tributo y ayudar en las labores administrativas y de gobierno. De esa forma, los españoles se desentendieron de la vida interna de las comunidades indígenas y muy rara vez se involucraron en los conflictos cotidianos de éstas. Los conquistadores lograron establecer acuerdos con las autoridades indígenas para sacar provecho económico a cambio de no intervenir en los asuntos locales de los pueblos. Esto permitió a las comunidades indígenas una cierta esfera de autonomía que se mantuvo prácticamente intacta durante toda la colonia.

Otro factor que contribuyó a la estabilidad de este gobierno fue sin duda la forma relativamente débil de control por parte del poder central de estos pueblos; “el régimen colonial gobernó el campo básicamente sin gobernarlo”²³. La maquinaria estatal era débil, escasa y no tenía la capacidad de presencia y coerción en todo el territorio, ni a todo el mundo a la vez. Como resultado, las comunidades rurales les fue permitido tomar muchas de sus propias decisiones en asuntos locales, y una de ellas fue el nombramiento de sus autoridades y de su forma de gobierno. Los españoles normalmente no intervenían en la vida política de los indígenas mientras estos continuaran aportando su cuota tributaria, salvo en algunas ocasiones en que las mismas autoridades acudían a éstos para mediar en algún problema.²⁴

El sistema político careció de instrumentos para centralizar el poder, tal como una policía, un sistema de leyes conjunto, conversiones religiosas, reasentamientos, y protección de la soberanía del estado por sujetos locales. Esto permitió que las autoridades

²³ Taylor, *Op. cit.*, p. 165.

²⁴ Hay una gran cantidad de narraciones sobre la intervención de las autoridades españolas para mediar en problemas intercomunitarios o intracomunitarios; ya sea por disputas de tierras entre comunidades o por conflictos de legitimidad política en los pueblos.

comunitarias tomaran estas funciones y las ajustaran a sus propias ideologías y necesidades; muy probablemente esto fue lo que con el paso de los años se convirtió en los llamados “usos y costumbres”: toda una serie de reglas “no escritas” sobre la regulación de la vida pública en los pueblos indios.

En cuanto a los asentamientos indígenas, se estimaba que el tamaño de las cabeceras fluctuaba de las 2,000 a las 11,000 personas y las comunidades enteras de las 5,000 a las 13,000. Cada comunidad o “ciudad-estado” tenía una aristocracia hereditaria, pero el único gobernante verdadero era el cacique, miembro de un linaje real separado. La sucesión a esta posición era por descendencia lineal directa y esta forma de transmisión del poder parece que duró hasta los primeros años de la colonia.

Romero hace énfasis en que el medio de identificación primordial de los indígenas no era la lengua, como suele pensarse, sino la pertenencia a un linaje o grupo de familias en común.²⁵ La pertenencia a la comunidad era el vínculo más fuerte de identificación entre los indígenas; las comunidades y poblaciones cercanas, a pesar de compartir costumbres, lengua o religión similar no existía entre ellas un sentimiento de pertenencia o de identificación común.

El problema con la falta de identidad común entre las comunidades indígenas era que las aislabía a unas de otras. Por encima del nivel comunitario, la integración política en el valle era débil. Se formaron federaciones inestables y difusas con un jefe a la cabeza, siendo el cacique el jefe supremo. El medio primario de integración política era el pago de tributo al jefe supremo por parte de las poblaciones tributarias. Esto resultó en provecho de los españoles, quienes supieron negociar con cada una de ellas por separado; además de que dificultó la posibilidad de una rebelión en conjunto. Cuando hubo, en un principio,

²⁵ Romero, *Op. cit.*, pp. 36-41.

rebeliones de poblaciones indígenas contra las autoridades españolas, estas fueron sometidas violentamente para que sirviera como ejemplo al resto de los pueblos.

Por su parte, los cargos políticos al interior de las comunidades eran heredados y electos por los mismos caciques o gobernadores. Por lo general, las únicas personas que podían ocupar estos puestos eran miembros de las familias de principales, quienes eran por así decirle las familias nobles. Las elecciones no estaban abiertas a todos los miembros de la comunidad, sólo los miembros influyentes de la comunidad podían proponer y elegir a las autoridades locales, a éstos se les llamaba *ancianos*. Estos *ancianos* o indios cabezas fungieron como únicos electores durante muchos años después de la conquista; sin embargo, hubo lugares donde éstos se debilitaron y surgieron otras formas de elección.

Para el siglo XVII hubo una serie de movimientos que afectaron el poder de los linajes de las familias de indios principales. En primer lugar está la ordenanza real que obligaba a la elección de autoridades indígenas cada año; en segundo lugar, la progresiva degradación de los linajes y el ascenso paralelo de los *macehuales*. Al respecto Aguirre comenta que:

La derrota de los indios principales, la mayor democratización del gobierno indígena con la elección de los macehuales en los oficios de la República y la presencia de individuos de mezcla en los pueblos de indios destruyeron las viejas formas consanguíneas y permitieron, en casos aislados, la elección de mestizos y mulatos.²⁶

Las facultades de los caciques se verían seriamente reducidas a partir de la Cédula de 1614, que establecía que los cargos en la dirección de los pueblos deberían ser por elección entre los tributarios y no hereditarios como en los primeros tiempos, además de que debía haber elecciones anualmente. Esto, menciona Carmagnani, trajo consigo una fuerte división al interior de las sociedades indígenas.²⁷ La división entre principales y *macehuales* va a ser

²⁶ Aguirre, *Op. cit.*, p. 46.

²⁷ Carmagnani, *Op. cit.*, pp. 198-201.

a partir de este momento uno de los factores más importantes de conflicto al interior de las comunidades. Sin embargo, esto fue un movimiento que fue dándose de manera gradual conforme paso el tiempo y en la medida en que los linajes de familias principales iban perdiendo su nobleza y, por ende, su *status*.

Otro de los conflictos que se va a incrementar con el tiempo es el existente entre la cabecera y las poblaciones periféricas. Es en las votaciones donde normalmente estos conflictos tendrán repercusión. Por un lado existe la división entre principales y *macehuales* que se verá reflejada en las elecciones; por el otro, también está la lucha entre la cabecera y la periferia, que también buscará espacios de poder para poder tomar decisiones que le afectan y de las cuales generalmente están excluidas.²⁸

Las comunidades indígenas en su afán de protegerse de la invasión del extranjero, terminan por volverse células inmersas en sí mismas. El movimiento de éstas frente a la amenaza del conquistador es el de aislarse lo más posible del exterior, cooperar con las demandas de las autoridades hispanas y defender los reducidos espacios de autonomía que les quedan. Gran parte de esta fuerza sólo se consigue a fuerza de mantener la unidad y cohesión de la comunidad a través de un estricto rechazo al exterior.

La identidad comunitaria se fortalece debido a varios factores; las cofradías y el sistema vertical de poder religioso y político institucionalizó y fortaleció la identidad del pueblo. La resistencia pasiva es evidente en el rechazo a la gente que no fuera del pueblo, sobre todo frente al alcalde mayor y su teniente, quienes solamente eran tolerados iban a cobrar los impuestos y en su rechazo para rentar la tierra a extraños o españoles o para

²⁸ Resulta interesante notar que uno de los problemas más comunes actualmente en los municipios oaxaqueños, el de la inclusión de las Agencias Municipales en la toma de decisiones, así como el de los recursos económicos para éstas, tiene orígenes muy remotos.

hacer caso de las recomendaciones para sembrar otros productos que no fuera maíz. Taylor menciona como es que se mantenía la identidad comunitaria:

La fuerza corporativa de las sociedades campesinas en el siglo XVIII en el centro de México y Oaxaca estaban centradas en la comunidad del pueblo y en un menor grado en la red municipal construida sobre pequeños grupos de pueblos y rancherías. La identidad local estaba construida por una estructura interna largamente formada de los desastres ocurridos en el siglo XVI y la presión continua de las demandas españolas por productos y servicios.²⁹

La idea del pueblo o la comunidad indígena como autónoma y autoperpetuable parece que acompaña reducidos lazos regionales o étnicos entre los campesinos durante el periodo colonial. Los fuertes lazos comunitarios ayudan a los habitantes de estos pueblos a protegerse a sí mismos contra epidemias, trabajo forzados y presiones sobre sus tierras, pero estos también contribuyen a crear tensiones con los pueblos vecinos y llegan a romper con cualquier tipo de identidad regional. En otras palabras, estos pueblos parecen estar inmersos sobre sí mismos con el fin de sobrevivir a esta etapa colonial.³⁰

La gran interrogante sobre cómo fue posible a los españoles gobernar y mantener el orden sobre un extenso territorio y sin la capacidad de un ejército suficiente es algo que aún parece asombroso a los historiadores. Según Barbara Stein este sistema se basó en un esfuerzo por dividir a las comunidades y no permitir su integración. Fue un sistema de división interna que obstaculizaba la cooperación entre distintas comunidades y el deseo de las comunidades por negociar individualmente con las autoridades españolas, fortaleciendo el camino formal de acceso a la justicia y haciendo muy costoso la decisión de triunfar como comunidad en caso de rebelarse.³¹

2.2.5 Las reformas borbónicas: nueva administración y viejos vicios.

²⁹ Taylor, *Op. cit.*, p. 23.

³⁰ *Idem.*, p. 158.

³¹ *Idem.*, p. 170.

Las reformas borbónicas de 1789, que también impactaron sobre la reproducción de las sociedades indias y la distribución del poder político en Nueva España, prohibieron los repartimientos, eliminaron la administración sustentada en alcaldes y corregidores e instalaron una nueva forma de organización de la sociedad colonial con una entidad de mayor cobertura geográfica: las intendencias.

La Nueva España fue dividida en 12 intendencias, una de las cuales era la de Antequera que ocupaba, hacia 1804, el cuarto lugar en orden de importancia poblacional. Se trataba de una forma de gobierno regional que centraliza las funciones antes desempeñadas por los alcaldes mayores.

Así, las 16 alcaldías mayores de la provincia de Antequera y el corregimiento de Oaxaca, que antes tenían jurisdicciones independientes, se suprimieron para dar paso a una organización con base en partidos y en delimitaciones administrativas sujetas al intendente que residía en la capital regional.

La intendencia de Antequera estaba organizada en 18 partidos: Teotitlán del Valle, Zimatlán, Huitzo, Tehuantepec, Huamelula, Nejapa, Chontales, Miahuatlán, Villa Alta, Ixtepeji, Teocoluilco, Teutila, Teotitlán del Camino, Jicayán, Nochixtlán, Teposcolula, Huajuapan y Juxtlahuaca.

Esta nueva forma de división geográfica administrativa será la que prevalecerá hasta llegar a los tiempos modernos. De igual forma, la organización de los partidos es el punto de partida para las posteriores formas de organización política de la sociedad regional, que se desarrolla sobre esa base hasta llegar a la independencia.

Pero con estas reformas borbónicas parte de la autonomía de la que gozaban las comunidades indígenas debido a la existencia de las *repúblicas de indios* se pierde, y así se

debilita un poco la institución comunitaria. Despojaron a las repúblicas de parte de las anteriores responsabilidades judiciales y políticas. Como Bailón menciona:

No obstante que la nueva organización colonial trajo como consecuencia una serie de medidas que menguaron la independencia relativa de que disponían las sociedades indias, las estructuras de dominio y explotación económica, así como la de la reproducción y reestructuración de las sociedades de la región, construidas en los siglos anteriores, habían sentado sus bases.³²

Para el siglo dieciocho, la situación cambia debido a la aplicación de las reformas borbónicas. De tal forma que las reformas administrativas, tales como la creación de intendencias y la creación de un ejército, la expulsión de los jesuitas y la consolidación de cierta parte del capital de la Iglesia bajo poder real, fueron tomadas para aumentar las ganancias reales, apretar los lazos de lealtad a la corona, mejorar la defensa de las colonias y reducir el poder de ciertas instituciones en especial de la iglesia. Todas estas medidas contribuyeron a la centralización de la autoridad.

En contraposición a la violencia y el desorden de la conquista y los años siguientes, la estabilidad del periodo que va de 1650 a 1800, en donde los pueblos eran relativamente libres de elaborar sus propios ajustes a las reglas coloniales, fue un respiro.

Después de varios siglos podíamos seguir observando remanentes de un cierto tipo de vida prehispánica durante el siglo XVIII en el México central y Oaxaca: agricultura basada en el maíz, la artesanía, la comida, herramientas, el sistema de comercio local, los ritos a la fertilidad continuaban, y otras características de la economía local y de la vida familiar y social prehispánica. Entre ellas los grupos informales de *ancianos* que eran considerados y respetados como asesores o *desition-makers*, estuvieran en el gobierno local o no, y en muchas otras costumbres que no habían cambiado a pesar de los años de presencia española.

³² Bailón, *Op. cit.*, p. 55.

2.2.6 Conclusiones sobre el periodo colonial.

Al término del periodo colonial, la situación de los pueblos indios de la región de Oaxaca presenta una serie de características que le serán determinantes y de las cuales algunas de ellas se conservan actualmente. Estas características son: una numerosa población indígena en el territorio que hoy comprende el estado de Oaxaca; la orografía que hace muy complicada la comunicación y la constitución de comunidades más extensas como en otras partes del territorio nacional; la posesión básicamente comunal de la tierra por parte de las comunidades y pueblos indígenas; el mantenimiento de un cierto grado de autonomía política al interior de los pueblos; un bajo nivel de desarrollo económico producto de una baja actividad minera, la caída del comercio de productos importantes en la región y una agricultura básicamente de consumo interno; el intercambio político que se logra con las autoridades externas a las comunidades a cambio de cierta autonomía al interior de éstas. Estos son factores que empiezan a determinar características muy particulares a esta entidad que en mayor o menor grado se pueden observar al día de hoy.

Otro factor que hace una diferencia entre la zona de los valles centrales y la región del estado de Oaxaca es que el trauma que constituyó la conquista fue mucho menos dramático en esta zona, que en los valles de México. La violencia de la conquista fue menor en estas regiones. Más que una imposición de un nuevo orden sobre la civilización reinante, se impuso un intercambio de intereses con el fin de mantener una cierta estabilidad al menor costo posible.

En este periodo se constituirán rasgos básicos que prevalecerán por siglos, mucho después de la llegada de los españoles a tierras oaxaqueñas. En los primeros años de la colonia se iba a establecer un arreglo político que aún permanece en la situación actual de

los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca: una especie de trueque político que aportaba beneficios a ambas partes, pero sin modificar demasiado sus posiciones originales.

2.3 El siglo XIX: el México independiente y la Reforma.

Es realmente poco lo que se sabe del destino y la vida de las comunidades indígenas durante el México independiente. Prácticamente todo el siglo XIX es un misterio para estudiar la vida y las circunstancias del México rural e indígena. Por lo tanto, la narrativa histórica que pretendo desarrollar en este capítulo sobre las instituciones políticas de los pueblos indígenas y su posible continuidad encuentra una enorme laguna en este periodo. A lo mucho se podrá hablar de las repercusiones que las leyes de Reforma tuvieron en el campo y sobretodo en la vida de las comunidades y pueblos indígenas, ya que estaban destinadas a afectar la tenencia de la tierra y la relación entre éstas y la iglesia católica.

Si bien pasaron sucesos sumamente importantes y dramáticos para el país en todos estos años, el silencio sobre esta parte nos indica dos cosas: probablemente no hubo cambios substanciales tras la independencia de la Nueva España, las formas de explotación económica y las relaciones entre las autoridades estatales y los pueblos se mantuvieron prácticamente intactas; o simplemente no hay documentos y narraciones que nos detallen la situación de los indígenas en Oaxaca durante todo este siglo.

2.3.1 La independencia de México desde Oaxaca.

Tras la Independencia de la Nueva España, el nuevo gobierno iba a encontrarse con varios obstáculos: la construcción de una nueva nación con un territorio muy extenso y una población que apenas lo podía habitar; la lucha encarnizada entre centralistas y federalistas por imponer su modelo político-económico; las disputas regionales y locales para mantener

el poder sobre estas regiones; la pugna de las regiones en la búsqueda de autonomía o incluso independencia del centro; las intervenciones de las naciones extranjeras que ya se mostraban interesadas en México. En fin, el país se encontraba en un momento difícil y la vida de las comunidades y pueblos indígenas pasó desapercibida para la gran mayoría de los historiadores.

El primer problema de la reciente nación es el cambio de la élite en el poder. Los españoles abandonaron los cargos políticos de la colonia y dieron paso a la nueva clase dirigente, ésta estaba compuesta en su mayoría por criollos y algunos mestizos.³³ Esto habría de traer inevitablemente algunos cambios en las instituciones y administración de aquel extenso territorio; además de las pugnas nacionales, regionales y locales por ocupar los puestos políticos y administrativos vacantes. Sin embargo, no se tiene conocimiento de cómo es que afectaron estos cambios a las comunidades indígenas; no existe información disponible que sirva para saber si, tras la salida de los españoles, hubo modificaciones importantes en la relación de las comunidades indias con las instituciones políticas externas, y si esto, finalmente, benefició o perjudicó a los pueblos indios.

En segundo lugar hay que pensar en los obstáculos que esta nueva clase dirigente habría de enfrentar para organizar y administrar a un territorio muy extenso, sumamente heterogéneo y mal comunicado. Los problemas administrativos del nuevo gobierno sería lo primero que veríamos de una nueva clase gobernante que tenía escasa o ninguna experiencia de gobierno. A pesar de que existe, a partir de la declaración de Morelos³⁴, el sentimiento de nacionalismo y ciudadanía extraídos de la Revolución Francesa, no se incluyó o involucró a los indios en la toma de decisiones.

³³ El primer gobernador de Oaxaca (1823) es José María Murguía y Galardi, un rico comerciante de la ciudad.

³⁴ Me refiero obviamente a "Los Sentimientos de la Nación", documento que manifiesta los principios que han de regir a la nueva nación: la abolición de la esclavitud, la igualdad de los hombres, la libertad, la religión católica como única forma de credo, etcétera.

No tardaría en aparecer la pugna entre dos grupos que tenían proyectos políticos muy distintos para la reciente nación. La encarnizada lucha entre conservadores y liberales, que habría de durar todo el siglo XIX, será uno de los factores de mayor desgaste para el país.³⁵ No por nada, Romero dice que el siglo XIX debería conocerse como el siglo de la rebelión; simplemente entre 1820 y 1839 se registraron 31 rebeliones en todo el país y para la década de 1840 se registraban alrededor de 79 sublevaciones.³⁶

Las rebeliones locales y regionales que hubo durante todo el siglo fueron motivadas por caciques o líderes locales con fuerza política que regularmente amenazaban al gobierno central con la independencia, en muchos casos sólo para conseguir privilegios o concesiones del gobierno central. La gran mayoría tenía motivaciones políticas y se levantaban contra “la imposición del gobierno central”. En ninguno de estos casos hubo un movimiento indígena que se rebelara en contra del gobierno por la defensa de sus intereses o necesidades propias.

Los primeros gobiernos federales seguidos de administraciones centrales, seguidas de nuevos intentos federales habrían de sumir al país en un verdadero caos.³⁷ En algunos años el país se dividía en estados federados, al poco tiempo éstos se convertían en departamentos y así habría de continuar por muchos años.³⁸ A pesar de estos cambios de unos gobiernos a otros, no está claro cómo es que esto afectó a las comunidades y pueblos indígenas de Oaxaca, si es que llegó a afectarles. No hay información que permita afirmar si las

³⁵ En Oaxaca, a los centralistas se les llamaba *aceites* y a los federalistas, *vinagres*.

³⁶ En 1820 se registró un levantamiento de tehuantepecanos en contra del centro, declarando la independencia del istmo, no obstante, fue pacificado rápidamente.

³⁷ De 1823 a 1846, debió haber habido 8 administraciones según la Constitución local, sin embargo, por la inestabilidad de los tiempos, el gobierno oaxaqueño cambió 30 veces de manos; en ese periodo 15 personas dirigieron el estado en una o más ocasiones.

³⁸ Durante los gobiernos federales, la administración del estado se llevó a cabo a través de departamentos, partidos, municipalidades y repúblicas; durante los gobiernos centralistas, los departamentos se convertían en prefecturas y los partidos en subprefecturas, éstos tenían mayores facultades para intervenir en las municipalidades.

administraciones federales o centrales fueron de mayor o menor beneficio con la población indígena, o si, por el contrario, no se sintió cambio alguno.

Lo que quizá podemos anotar sobre este periodo es que el país se encontraba en un proceso de grandes transformaciones a nivel nacional. Mientras que a nivel local, las relaciones económicas y políticas de explotación de los pueblos indios no cambiaron. Si bien la mayoría de los españoles abandonó el territorio con las luchas de independencia, los que ahora obtuvieron el poder fueron los criollos y los mestizos; éstos sentían el mismo desprecio por los indios. Lo que nos sugiere que la situación para los indígenas realmente no cambio. Por lo que continuaron conservando sus instituciones y autonomía desde la colonia a cambio de no ser molestados en su vida comunitaria.

Como nos dice Cristina Velásquez: “en medio de la inestabilidad política que predominó el siglo XIX, los pueblos de Oaxaca y los ayuntamientos indígenas continuaron operando y llegaron a finales del siglo tal y como habían empezado. Sin embargo, se amplió la frontera de relación e interacción social, política y económica con el mundo exterior.”³⁹ Tal parece que sobrevivieron a los cambios radicales que sufrió el país, a los gobiernos cambiantes y a las diversas guerras y rebeliones. De alguna forma que hasta el momento no es muy clara, los pueblos indios “disponían de capacidad para reproducir su propio sistema político y articularse con la sociedad dominante sin destruir lo que habían logrado conservar.”⁴⁰

En conclusión, en este periodo se sabe poco de lo que sucedió con los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca. Sólo tenemos información antes y después de este siglo “oscuro”. A partir de esa información se puede deducir que no hubo serios cambios al interior y en su relación con el exterior. Es probable que en algunas regiones este siglo se

³⁹ Cristina Velásquez, *El nombramiento* (2000), p. 39.

⁴⁰ Bailón, *Op. cit.*, p. 99.

haya vivido como un momento privilegiado, mientras que en otras, haya sido la continuación o quizás el endurecimiento del control político y económico de las autoridades externas, sean estas españolas, criollas, zapotecas, oaxaqueñas o mexicanas.

Los indígenas son los grandes ausentes de todo el siglo XIX. ¿Dónde estaban? ¿Qué participación tuvieron en los movimientos y luchas, locales y regionales por equilibrar las nuevas fuerzas políticas? ¿Cómo vivieron la salida de los españoles y su sustitución por los nuevos gobiernos criollos? ¿Sufrieron cambios en su vida local y en el arreglo con el exterior? ¿Qué fue de los “usos y costumbres”, si es que podemos hablar de ellos, durante todo este siglo? ¿Quizá se fortalecieron dada la libertad que tuvieron para gobernarse? Lamentablemente son cuestiones que este trabajo no alcanza a responder y que tendrán que ser motivo de una futura investigación que ayude a desempolvar esta enorme laguna histórica.

2.3.2 Las Leyes de Reforma y su impacto en las comunidades.

No todo habría de ser fácil para los pueblos indios. Después de la primera mitad del siglo XIX vendría el oleaje liberal a imponer sus nuevas leyes e instituciones; éste habría de ser el segundo gran golpe para los pueblos indios después de la llegada de los españoles. Los gobiernos liberales de Juárez, Lerdo y compañía tenían la firme convicción de romper con el corporativismo de la iglesia católica, con su poder económico y al mismo tiempo con su estrecha relación con las comunidades indígenas; además querían desaparecer los privilegios de los que gozaban algunos grupos como el ejército, la iglesia, etc.

La inestabilidad política continuará hasta el triunfo definitivo del proyecto liberal que se concreta con la toma de poder del Gral. Porfirio Díaz. Mientras tanto, los experimentos liberales y conservadores seguían luchando por conservar el poder y por imponer su

proyecto político-económico.⁴¹ Sólo para darnos una idea de la inestabilidad de esta etapa, de septiembre de 1846, cuando entra el gobernador liberal Simeón Arteaga, a mayo de 1877 cuando es electo Porfirio Díaz, el poder gubernamental en Oaxaca cambia de manos 46 veces. Al ejecutivo local entran 30 personas distintas, algunas de las cuales lo harán dos o más veces.

Sin lugar a dudas, el liberal más destacado es al mismo tiempo el oaxaqueño más famoso, Benito Juárez.⁴² Este hombre, proveniente de la Sierra Norte de Oaxaca –hoy también conocida como Sierra Juárez– tenía la firme idea de romper con la posesión comunal de la tierra, con los privilegios de la iglesia católica y poner en circulación al campo. Esto habría de convertirse en uno de los más fuertes golpes a la tenencia de la tierra para los pueblos indios:

Las comunidades indígenas y su régimen de propiedad agraria de tipo comunal, también fueron víctimas del desprecio liberal, ya que una vez superado el drama de la formación del Estado nacional y en su fase de consolidación, en la segunda mitad del siglo XIX se abrió un proceso de liquidación de la comunidad agraria, alcanzando estatus jurídico en 1856 con las Leyes de Reforma, que ordenaron la privatización de la tierra comunal, y la venta y posterior nacionalización de los bienes del clero.⁴³

Ni siquiera los españoles se involucraron en la posesión de las tierras indígenas, éstos no tuvieron ningún interés en poseerla o arrebatársela a los indios, sin embargo, siempre será una incógnita porque el propio Juárez atesta un golpe contundente contra los pueblos indios. Una posible respuesta es: por extraño que parezca, Juárez era más liberal que indígena.

La primera de las Leyes de Reforma, conocida como Ley Juárez, es dictada el 23 de noviembre de 1855. Ésta también es conocida como la Ley General Sobre Administración de Justicia y está dirigida a suprimir el poder de los fueros especiales para los cuerpos

⁴¹ Los miembros del Partido Liberal Oaxaqueño, dividido en dos fracciones, se les llamaba *puros* a los radicales, y *borlados* a los moderados.

⁴² Una interesante biografía de Benito Juárez, véase: Brian Hamnett, *Juárez* (1994).

⁴³ Velásquez, *Op. cit.*, p. 33.

eclesiásticos y militares, sobretodo en lo relativo a la existencia de tribunales especiales para estos dos cuerpos; además, impone límites a la competencia de los mismos y fortalece los tribunales civiles y criminales del poder judicial.

Un año más tarde se promulgará la famosa Ley de desamortización de los bienes eclesiásticos o Ley Lerdo, escrita en 1856. A través de esta Ley se exigía la venta de las propiedades a quienes las arrendaban y, para hacerlo, se estipulaba un plazo de tres meses posteriores a la publicación de la ley en cada localidad. Si los arrendatarios no deseaban comprar, perdían su derecho a adquirir la propiedad una vez transcurridos los tres meses. Los bienes debían ponerse a la venta en subasta pública si no eran comprados por los arrendatarios.

Al contrario de lo que podría imaginarse las leyes de Reforma no afectaron seriamente a las comunidades indígenas.⁴⁴ “Aunque la Ley Lerdo estipulaba la desamortización de las propiedades rústicas de las corporaciones religiosas y civiles, las comunidades indias de Oaxaca lograron mantener su control histórico sobre la tierra, al mismo tiempo que grandes cuotas de autonomía política interna.”⁴⁵ En realidad lo que buscaban era asentar un duro golpe contra la iglesia católica y su poder económico. La desamortización de los bienes eclesiásticos no era otra cosa sino quitar a la iglesia la enorme cantidad de propiedades, que según los liberales, eran bienes muertos que no producían nada al país. Además, los liberales tenían la intención de hacerse de estos bienes, pues muchos de los beneficiados fueron los mismos promotores de estas reformas.⁴⁶

⁴⁴ Véase, Charles Berry, *La Reforma en Oaxaca* (1989).

⁴⁵ Bailón, *Op. cit.*, p. 108.

⁴⁶ Hay más intereses de los liberales en quitar los bienes a la iglesia: en primer lugar, ésta apoyaba a los conservadores con bastos recursos durante las guerras entre unos y otros, la iglesia poseía muchas propiedades que no eran productivas, tenía un enorme poder económico y político, había que desacralizar al Estado mexicano.

Romero dice que, a pesar de algunos estudios realizados en los últimos años, el efecto de esta ley en Oaxaca constituye uno de las más grandes incógnitas del siglo XIX. Algunas tierras, las más fértiles y productivas en efecto fueron compradas por compañías extranjeras o por los propios nacionales, se hicieron haciendas y ranchos productores de café u otros productos importantes. Sin embargo, el impacto de estas leyes fue muy poco significativo, apenas un ocho por ciento del territorio del estado fue adquirido por estas empresas privadas. El resto continuó siendo propiedad comunal. Los pueblos supieron arreglárselas para conservar sus tierras a pesar de las leyes:

Así las cosas, los pueblos de Oaxaca arribaron al siglo XX manteniendo sus sistemas de gobierno municipal, con sus ayuntamientos y repúblicas, defendiendo sus propiedades agrarias de tipo comunal y viviendo una religiosidad propia. Este bagaje cultural, político y territorial, teóricamente encontró un nuevo escenario jurídico favorable con la liberación del municipio de la tutela del gobierno, y por tanto, con la desaparición de las jefaturas políticas, así como por ser declarado base de la división territorial y la organización política de México en la Constitución Federal de 1917.⁴⁷

El municipio vino a dar por fin un espacio político y un fundamento legal a lo que los pueblos oaxaqueños habían estado defendiendo durante siglos: como dice Velásquez la unidad de población, territorio y gobierno. La creación del municipio dio por fin, a los pueblos de Oaxaca, una figura político-jurídica de la cual podían asirse y con la cual podían sobrevivir.

2.4 El siglo XX: la Revolución y su herencia.

En Oaxaca, la Revolución no tuvo el mismo impacto que en otras partes del país. A diferencia de las regiones del centro y norte, en los valles y sierras oaxaqueños, las condiciones políticas, sociales y económicas eran muy distintas; no hubo un movimiento campesino como en Morelos, tampoco se levantó la clase empresarial contra las políticas

⁴⁷ Velásquez, *Op. cit.*, pp. 46-47.

del estado porfiriano. Quizá, en parte, por eso hoy en día sobreviven condiciones e instituciones políticas y sociales anteriores a la Revolución.

Al igual que con el siglo XIX, el periodo que comprende la Revolución Mexicana e incluso varias décadas posteriores, cuenta con poca información histórica disponible sobre la participación, las condiciones y las consecuencias de este movimiento sobre los pueblos y comunidades indígenas. No sabemos con detalle qué fue lo que sucedió al interior de los pueblos indios durante y después del movimiento revolucionario, si es que éste afectó a las comunidades o simplemente una vez más éstas se adaptaron a los cambios y supieron sobrevivir bajo las nuevas condiciones. ¿Qué cambios trajo el Porfiriato y la Revolución a las comunidades y pueblos indios del estado?

2.4.1 ¿Hubo Revolución en Oaxaca?

Entre 1900 y 1910 la población aproximada en el estado de Oaxaca era de 1 millón 40 mil habitantes, de los cuales 38 mil radicaban en la capital del estado. De la población total del estado se considera que el 51% hablaba español, contra un 49% de hablantes de lengua indígena.⁴⁸ Esto nos da una idea de que todavía a principios de este siglo la proporción entre indios y no-indios era mucho más alta que otras partes del país, donde los mestizos habían llegado a ser una abrumadora mayoría.

Durante el Porfiriato en Oaxaca se vivió un periodo de protección por parte del régimen. Díaz estaba en deuda con múltiples políticos y militares que le habían apoyado en su campaña militar; éste se encargó de devolver favores a quienes lo habían ayudado anteriormente, así como castigar y reprender a quienes estaban en su contra o le habían

⁴⁸ Sin embargo, los historiadores advierten sobre la poca confiabilidad de estas cifras debido a las precarias condiciones de los censos en esa época.

negado su apoyo. De igual forma premió a políticos y militares, pero también premiaba a los pueblos que lo habían apoyado.

Una forma de premiar a los pueblos por sus acciones a favor de los gobiernos liberales y más tarde hacia el Porfiriato fue nombrándolos cabeceras municipales. Durante el periodo que va de 1852 a 1898 se nombraron alrededor de 41 nuevos municipios en la entidad.⁴⁹ Los nombramientos aumentaron sensiblemente durante el Porfiriato. Como ya mencionaba, fue una forma de premiar a estas poblaciones, ya sea por su apoyo en las campañas militares con hombres o con otro tipo de recursos, o por su cooperación con estos gobiernos, por lo que se merecían el *status* de municipio, lo cual les garantizaba autonomía para su gobierno local e independencia de otras poblaciones. La lealtad mostrada por las tropas oaxaqueñas tanto a las campañas de Juárez como a las de Díaz sería recompensada otorgando este tipo de medidas a los pueblos.⁵⁰

También se premiaría a algunas figuras individuales, a estos se les concedía el cargo de jefes políticos, o con otro tipo de privilegios económicos y políticos. Esto se intensificaría durante el Porfiriato; más tarde, en la Revolución tampoco se pretendió terminar con este tipo de sistema *caciquil*, por el contrario, se fomentó y se fortaleció aún más. El *caciquismo* habría de convertirse en la forma de gobierno regional y estatal. Se convertiría en uno de los rasgos característicos de este estado, ya que resultó ser una forma muy práctica para mantener la seguridad y el control político de las regiones apartadas del estado, además de conceder privilegios a ciertas figuras locales y calmar los ánimos

⁴⁹ Según cifras de Bailón, *Op. cit.*, p. 147.

⁵⁰ La forma más común de participación por parte de los indígenas a los movimientos del país era a través de sus hombres, quienes eran reclutados en las tropas de uno y otro bando. Tanto las tropas liberales como las de Díaz estaban formadas en su mayoría por indios campesinos. Una forma de recompensar la lealtad a estos pueblos era nombrándolos bajo la categoría de villas o ciudades “heroicas”; además de ser motivo de prestigio, ganaban ciertas prebendas económicas, como ferias anuales, exención de impuestos o alcabalas, o el goce de una mayor parte de los recursos fiscales.

belligerantes de éstas. Fue tan útil este sistema que aún sobrevive hoy en día aunque sea de una manera más velada.

Entonces, el gobernador del estado se apoyaba para gobernar el extenso y heterogéneo territorio en los jefes políticos⁵¹, que funcionaban como operadores regionales del gobierno estatal; éstos residían en la capital distrital o en el municipio mestizo de mayor importancia de cada región.⁵² Estos funcionarios tenían diversas actividades: “comandaban la fuerza pública regional, vigilaban la recaudación de impuestos, y el cobro de alcabalas, combatían la criminalidad y tenían que ver en los procesos electorales para designar gobernador, diputados locales y federales, además de resolver los casos conflictivos que ocurrían en los ayuntamientos.”⁵³

Los jefes políticos tenían fuerte influencia sobre los ayuntamientos, aunque éstos mantenían cierta independencia y autonomía, eran sujetos de cierto control por parte de estos funcionarios; de alguna forma, el jefe político era por ley la primera autoridad en la región, sobretodo en la cabecera distrital.

Es en este periodo cuando alcanza su máxima expresión el voto corporativo de las comunidades. Al momento de las elecciones de gobernador o diputados, los pueblos votaban en bloque o simplemente no votaban y otorgaban el voto a sus autoridades locales, quienes obviamente emitían el voto por el candidato oficial. Esta práctica se va a hacer costumbre entre los pueblos; pues empezarían a intercambiar la defensa de su autonomía interna por su derecho a manifestarse políticamente en las elecciones estatales y federales. “En su articulación interna, los pueblos siguieron con sus sistemas y mecanismos de

⁵¹ Desde el s. XIX se arrastra una figura política conocida como el “Jefe político”, manteniendo un poco la tradición colonial, y como una nueva forma de dar seguimiento, controlar y tener representantes en las distintas regiones del estado, los jefes políticos funcionaron como representantes del gobernador.

⁵² Tal como funcionan hoy en día los Delegados de Gobierno.

⁵³ *Idem.*, p. 142.

autoridad tradicional. En sus relaciones externas, se sometieron a la autoridad del jefe político, cabeza de playa de una administración regional que, como hemos visto, se venía desarrollando desde la colonia.”⁵⁴

Finalmente habría de surgir el movimiento revolucionario en el país y pronto se sumarían diversos personajes al movimiento maderista en el estado de Oaxaca. De diciembre de 1910 a junio de 1915, el gobierno local habría de cambiar 33 veces de manos, repartidas en 16 personas distintas, lo que solamente nos demuestra los vaivenes políticos que tenían las distintas fuerzas políticas del estado.

Sin embargo, en Oaxaca vamos a encontrar un conjunto de características un tanto singulares que hacen que el movimiento revolucionario tome un carácter muy distinto en este caprichoso estado:

En primer lugar, en Oaxaca no existía una clase burguesa numerosa e influyente como en el norte del país, de donde surgieron las principales inconformidades en contra del régimen del general Díaz. Esto se debía principalmente a que no había un grado de desarrollo económico similar al del norte. Salvo unas cuantas regiones aisladas del estado – la Cañada, Tuxtepec y la región cercana a Pochutla– el resto presentaba una economía doméstica muy poco desarrollada y, como ya he mencionado, casi no había haciendas en este estado.

Segundo, por la parte de las demandas sociales propias de los movimientos sureños como el de Emiliano Zapata, tampoco encontramos una respuesta masiva en este estado. En Oaxaca no se manifestó de manera general la demanda de restitución de tierras arrebatadas a los campesinos (en su mayoría indígenas, por supuesto) que existía en otras regiones. En Oaxaca, como he mostrado a lo largo de este capítulo, los pueblos, las comunidades y en

⁵⁴ *Idem.*, p. 157.

concreto, los campesinos indígenas mantenían la posesión de sus tierras en la gran mayoría de los casos.⁵⁵ Si bien se habían perdido algunas tierras, éstas habían sido muy pocas, la mayoría de ellas ubicadas en las regiones de mayor desarrollo agrícola y donde se habían asentado algunas empresas con cierto poder económico.

En tercer lugar, como se mencionó anteriormente, Oaxaca fue un estado privilegiado durante el régimen del general Díaz. Como natural de estas tierras, Díaz procuró mantener y beneficiar a las personas que lo habían apoyado tanto militar como políticamente a lo largo de su trayectoria para llegar a la presidencia. Al momento de estallar el levantamiento maderista, Oaxaca era uno de los reductos porfiristas más importantes del país, por tanto, la revolución no podía haber iniciado en este estado.

Estos tres factores que he mencionado son determinantes en la falta de atención histórica en Oaxaca durante el periodo de la Revolución Mexicana. En cambio, lo que tuvo mayor relevancia a nivel local fue un movimiento reaccionario o anticonstitucionalista que se opuso al gobierno de Carranza y a sus afanes de imponer su ley sobre el territorio oaxaqueño. A este movimiento se le llamó el “Movimiento de la Soberanía”, que va de 1915-1920,⁵⁶ y que constituyó una lucha local en contra del gobierno de Carranza y de sus intentos por imponer su gobierno y leyes en territorio oaxaqueño. Por alguna razón política encontró en este estado una resistencia feroz contra su gobierno. Una de las banderas del movimiento de la soberanía era precisamente la de defender la soberanía del estado en contra de los intentos centralistas e impositivos de Carranza, además de defender el arreglo

⁵⁵ Las zonas rurales estuvieron sujetas a una Reforma distinta, aquella orientada hacia la enajenación y la redistribución de las propiedades civiles corporativas, las tierras comunales que poseían los pueblos indígenas. Esta Reforma encontró una férrea resistencia, por lo que nunca se realizó por completo, y quedó inconclusa. Esto llevó a algunos mexicanos a sostener que en Oaxaca no había necesidad de ninguna revolución, pues gran parte de la tierra aún se detentaba en forma comunal, lo cual refutaba el mito del despojo de las tierras indias.

⁵⁶ Véase: Paul H. Garner, *La Revolución en la provincia* (1988).

federal en el que se fundaba la constitución de 1857. La verdad es que muchos de los hombres poderosos del estado habían perdido sus privilegios con la salida de Porfirio Díaz y con la llegada de los carrancistas a los puestos importantes del gobierno. Es difícil saber exactamente qué perseguía el movimiento soberanista, sin embargo, tal parece que fue un movimiento de resistencia y lucha entre dos elites políticas con objetivos ideológicos y políticos distintos.

En conclusión, la Revolución o lo que hubo de movimiento revolucionario en Oaxaca no trajo transformaciones radicales para el estado. Tras las luchas entre facciones se agravaron las condiciones sociales, económicas y políticas en el estado; las luchas entre los pueblos y contra los caciques de uno y otro bando dejó un saldo negativo y una serie de heridas difíciles de sanar. Por otra parte, la Revolución dejó como herencia el fortalecimiento del *caciquismo* a nivel estatal, regional y local. El estado quedó dividido en territorios al mando de un conjunto de señores que gobernarían bajo su poder exclusivo, ciertamente a cambio de lealtad y sometimiento al gobernador. Esto habría de ser explotado y mantenido por los gobiernos subsiguientes de Obregón y Calles, y aunque sea un poco aventurado decirlo, también por el resto de gobiernos que surgen y aprenden de estos dos caudillos revolucionarios.

Lo que trajo la Revolución a Oaxaca fue el cambio de una elite en el poder por otra; el surgimiento de una nueva clase gobernante y el desplazamiento de la vieja, tanto de la cercana a Díaz, como la allegada a Juárez, que todavía tuvo cierta relevancia al principio de la Revolución. Sin embargo, la clase política triunfante tiene otros antecedentes, otra ideología y no es parte de la vieja clase política oaxaqueña. Por todo lo anterior, no puede hablarse de una Revolución propiamente dicha en Oaxaca. Lo que sucede es un cambio

violento y brusco de una clase política por otra; movimiento que inevitablemente habría de perjudicar a unos y beneficiar a otros.

“Oiga usted, cuando dicen que el pueblo mexicano es muy bueno y noble, ¿no será que nos están considerando medio pendejos e ignorantes?”

Líder indígena

Capítulo III. Las instituciones se convierten en el campo de batalla.

3.1 Introducción.

En este capítulo se presenta el modelo analítico para explicar el proceso de reforma del Código de Instituciones y Procedimientos Políticos del Estado de Oaxaca (CIPPEO) durante los años de 1995 y 1997, para legalizar la elección de autoridades municipales a través del sistema de “usos y costumbres”.

El modelo empleado para el análisis de la reforma se sustenta en la teoría de la elección racional. A través de esta herramienta de estudio es posible esclarecer las motivaciones, los intereses y objetivos que cada uno de los actores –presidente, gobernador, legisladores, partidos políticos, líderes indígenas, organizaciones indígenas y campesinas, iglesia– perseguía en el proceso de legalización de los métodos tradicionales de elección.

Partiendo de las preferencias, restricciones e intenciones de cada uno de los actores involucrados en esta reforma es posible hacer una descripción analítica que sirva para explicar las causas del resultado legislativo final. En todo caso, se trata de responder a la cuestión central sobre la que gira esta tesis: ¿por qué el gobernador Diódoro Carrasco promueve una reforma electoral que aparentemente le resta poder político a nivel municipal? ¿Por qué el partido hegemónico en el estado aprueba una reforma que lo excluye de la competencia por el poder?

Este enfoque sirve para mostrar que, debido a la interacción estratégica entre los actores en un proceso de negociación como lo es una reforma legislativa, el resultado final

no necesariamente es el más deseado por todos ellos; éste dependerá tanto de factores estructurales como del poder relativo de negociación de los actores.

Es importante mencionar que con el uso de este enfoque analítico no se pretende reducir la realidad político-social de Oaxaca –particularmente complicada– a este simplificado modelo; por el contrario, lo que se desea es abordar el estudio de las reformas hechas durante 1995 y 1997 desde una perspectiva distinta que, en el mejor de los casos, arroje cierta luz sobre aspectos un tanto olvidados o excluidos por estudios anteriores.

En primer lugar, se explica el contexto político particular que rodea al proceso de negociación y reforma de dicho Código; en segundo lugar, se hace una breve introducción a los elementos generales de la teoría de elección racional que ayudan a explicar este caso; en tercer lugar, se definen los actores políticos involucrados, así como sus estrategias, objetivos, preferencias y restricciones; en cuarto lugar, se hace una descripción de los escenarios posibles a los que se enfrentaban dichos actores en ese contexto particular y se explica la postura que cada uno de éstos tomaría frente a las distintas opciones que enfrentaban; finalmente, a manera de conclusión se muestran los resultados obtenidos a partir del modelo utilizado.

La metodología que se utilizó para la elaboración de los capítulos 4 y 5 se basa en el uso de fuentes hemerográficas locales y nacionales. Se hizo un seguimiento diario de la prensa de todo el periodo comprendido (1994-1998) en los periódicos locales (*El Imparcial* y *Noticias*); además de una segunda revisión en la prensa nacional, únicamente en el periódico *La Jornada*. Adicionalmente se hizo la consulta de otros medios escritos como revistas, periódicos y otras fuentes especializadas.¹

¹ Estas fueron: Proceso, Nexos, Etcétera, Voz y Voto, 7 Cambio, Siempre, La Crisis, El Nacional, Crónica y En Marcha.

Ya que la información periodística es insuficiente para abarcar todos los detalles alrededor de un hecho público fue necesario recurrir a fuentes directas. Es por eso que para complementar la información obtenida de las fuentes hemerográficas y diseñar a los actores involucrados se hicieron una serie de entrevistas a los protagonistas centrales de este proceso político. Las personas entrevistadas fueron: Gobernador Diódoro Carrasco (1992-1998), Secretario de Gobierno José Antonio Estefan (1992-1998), diputado local Jaime Bailón (PRI), diputado federal Rufino Rodríguez (PRD), diputado federal José Isaac Jiménez (PAN), diputado local Salomón Jara (PRD), coordinador de asesores del Gobernador Armando Labra (1992-1998), líder indígena Adelfo Regino (Servicios del Pueblo Mixe), consejero presidente del IEE Cipriano Flores; además de algunos especialistas en la materia como: Salomón Nahmad (Ciesas), Gustavo Esteva, Jorge Hernández (IISUABJO), Fausto Díaz (IISUOABJO) y María Cristina Velásquez (IEE).

3.2 El contexto político.

Nos encontramos a finales del sexenio de Carlos Salinas y en los inicios del segundo año de gobierno del gobernador Diódoro Carrasco. La situación política y económica pasaba hasta antes de enero de 1994 por uno de los mejores momentos del país. México se proyectaba como una nación que entendía las nuevas reglas de la economía global y se adaptaba rápidamente a ellas.

La situación indígena en todo el país era un asunto prácticamente olvidado, que no figuraba entre los primeros lugares de la lista de prioridades de los gobiernos estatales y federal. El sorpresivo levantamiento armado en Chiapas sería el primero de una serie de eventos políticos y económicos que desvanecerían los sueños *primermundistas* de una buena parte de la clase gobernante. Este movimiento tendría inevitablemente repercusiones

importantes en todo el territorio nacional. La rebelión zapatista inquietaría a la población indígena y campesina del país. En Oaxaca la noticia tuvo un impacto especial debido a la cercanía del conflicto y a la similitud entre ambos estados.² Con el brote violento en Chiapas, la probabilidad de que surgiera un grupo armado en Oaxaca aumentaba día con día, ya que los grupos indígenas del estado viven en condiciones similares de marginación y pobreza.

La competencia electoral en el país y el estado iba creciendo año con año. Aunque el PRI conservaba todavía los principales espacios del poder, el PAN y el PRD iban conquistando poco a poco mayores triunfos políticos.³ Para las elecciones federales y estatales de 1994 y 1995 respectivamente se preveían resultados mucho más competitivos para el partido oficial. En Oaxaca se esperaban las elecciones más competidas en la historia del estado con resultados inciertos para el partido del gobernador.⁴ Las tendencias advertían sobre un ascenso en la presencia del PRD en las regiones rurales e indígenas, mientras que el PAN se iba fortaleciendo dentro de las zonas urbanas del estado; sin embargo, el PRI conservaba aún una cómoda ventaja muy difícil de superar.

La situación política con los pueblos indígenas del estado había permanecido prácticamente intacta desde hace años. La relativa autonomía que tenían los municipios indígenas del estado para nombrar a sus autoridades a cambio de mantener su apoyo incondicional al PRI casi no se vio alterada en la gran mayoría de municipios oaxaqueños. No obstante, la presencia creciente de otros partidos dentro del escenario estatal empezaría

² Quizá vale la pena anotar que el periódico de mayor importancia en Oaxaca (*Noticias*) desplazaba esta noticia a espacios poco privilegiados, tratando de minimizar su importancia.

³ Sobre la evolución electoral en el estado, véase: Fausto Díaz, “Elecciones municipales en Oaxaca: 1980-1992” (1994); “Elección a gobernador en Oaxaca” (1992); así como: Víctor Martínez, “Elecciones municipales en Oaxaca” (1995).

⁴ Se leía en la prensa el aumento en las quejas al PRI y cómo cada día se sumaban más personas a los partidos de oposición; asimismo, se percibía un movimiento de fuga del partido oficial hacia otros partidos políticos (véase **Capítulo 4**).

a cuestionar la legalidad de este tipo de arreglos políticos. Tal parece que las comunidades y pueblos indígenas, algunas veces influidas por otros actores como los partidos de oposición, las iglesias o las organizaciones empezarían a buscar una alternativa política fuera del PRI.

Dado este contexto, el gobernador promueve una reforma electoral con el fin de equiparar las reformas que se hacen a nivel federal con la legislación estatal, pero subrayando el respeto a los mecanismos propios de elección de autoridades indígenas, motivado fundamentalmente por las circunstancias políticas del momento. Mientras a nivel nacional se llevaban a cabo las pláticas para fortalecer las instituciones democráticas del país en las Mesas de Chapultepec, en Oaxaca se hacía algo similar y se intentaba democratizar las instituciones electorales; a este esfuerzo se le conocería como las Mesas de Santo Domingo.

El primer obstáculo del gobernador era el problema del tiempo. A partir del surgimiento del E.Z.L.N. y hasta las próximas elecciones locales tenía aproximadamente 18 meses para tomar una decisión. El segundo obstáculo era la dispersión y la cantidad de organizaciones o actores interesados en la cuestión indígena. En Oaxaca existen más de un centenar de organizaciones indígenas y campesinas con todo tipo de orígenes e inclinaciones, con distintas demandas y objetivos. Habría que ser incluyente, pero era imposible invitarlas a todas a un proceso de discusión y negociación sobre la reforma. ¿Qué hacer, entonces?

En menos de tres meses, en un notorio esfuerzo de reacción, el gobernador anunciaría la preparación de una reforma política que implicaría una nueva relación entre el estado y los indígenas. Este compromiso implicaba llevar a cabo un ambicioso proyecto que abarcaba varias demandas que se habían ido recogiendo a través de una serie de giras

alrededor del estado. En marzo de 1994 iniciaba el proceso de negociación de una reforma que modificaría la situación política y la relación con el gobierno estatal de los pueblos indígenas de Oaxaca.

3.3 El marco analítico: la teoría de la elección racional.

Las ciencias sociales, como otras ciencias empíricas, tratan de explicar dos clases de fenómenos: acontecimientos y hechos. Según explica Jon Elster⁵, los acontecimientos elementales son las acciones humanas individuales, pues de éstas se derivan los grandes acontecimientos y los fenómenos sociales a nivel agregado.

El enfoque de la elección racional tiene por unidad elemental de análisis a la acción humana individual.⁶ Estas acciones se explican fundamentalmente por dos factores: las oportunidades y los deseos, esto es, por lo que la gente puede hacer y por lo que desea hacer. En muchas ocasiones, las opciones se restringen únicamente a lo que se puede hacer, ya que es posible que no haya oportunidad de escoger entre varias opciones.

En realidad lo que explica la acción son los deseos de la persona junto con sus creencias acerca de las oportunidades. Como las creencias pueden estar equivocadas es muy importante hacer esta distinción. La persona puede no tener conocimiento de ciertas oportunidades y por ende no elegir el mejor medio disponible para alcanzar su deseo. Por el contrario, si erróneamente cree que ciertas opciones no factibles son posibles la acción puede tener resultados desastrosos.⁷ Por lo anterior, la información disponible para las

⁵ Véase, Jon Elster, *Tuercas y tornillos* (1996), p. 13.

⁶ A este enfoque de estudio se le conoce como individualismo metodológico. Para un acercamiento a la teoría de la elección racional consultese: Peter Ordeshook, *Game Theory and Political Theory* (1986); Jon Elster (comp.), *Rational Choice* (1986); entre otros muchos autores.

⁷ Jon Elster, *Tuercas y tornillos*, p. 30.

personas es fundamental para llevar a cabo una acción que conduzca a alcanzar los resultados deseados.⁸

El análisis de las acciones humanas a partir del enfoque de la elección racional es instrumental. Esto significa que las acciones tomadas por las personas están motivadas por los resultados que se obtengan de éstas. Así, estas acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas sino como un medio eficiente para alcanzar un fin. Decimos que un individuo se comporta de manera racional cuando toma en cuenta sus preferencias para guiar sus acciones y alcanzar sus objetivos.

Sin embargo, la mayoría de las veces, las acciones humanas no son realizadas de manera aislada. No nos encontramos solos en el mundo. La influencia y las acciones de otras personas tienen una repercusión sobre las acciones de cada uno de los involucrados en el proceso de dicha acción. Nuestras decisiones muchas veces dependen o tienen relación con las acciones que tomen otros individuos. A este efecto de interrelación entre las decisiones individuales se le conoce como interacción estratégica.⁹

El problema principal que surge de la interacción estratégica es que las personas pueden no alcanzar los resultados deseados. Dado que cada una de las personas busca su mayor beneficio a partir de las acciones y los medios que pueda y desea tomar, éste puede no lograrse debido precisamente a la acción de las otras personas. Se puede llegar así a resultados indeseables para alguna o todas las personas involucradas en dicho proceso.

⁸ La importancia de la información en el toma de decisiones políticas puede verse en: Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (1957).

⁹ Para profundizar en las consecuencias de la interacción estratégica, véase: Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (1960).

La teoría de juegos¹⁰ es un excelente instrumento para ilustrar y analizar los problemas derivados de la interacción estratégica. Esta aplicación de las matemáticas a las ciencias sociales –como la economía, la ciencia política y las relaciones internacionales– es de gran ayuda para explicar procesos de negociación entre actores sociales que buscan de manera individual y colectiva llegar a resultados benéficos. Debido a que esto no siempre puede garantizarse es que resulta interesante estudiar las causas y los procedimientos que llevan tanto a escenarios favorables para las partes involucradas, como a resultados indeseables.

A este tipo de resultados que no necesariamente llegan a escenarios ampliamente satisfactorios para los actores se les conoce como juegos de negociación y juegos de coordinación.¹¹ Se hace esta sutil pero trascendental distinción porque ambos muestran condiciones variadas que conducen a conflictos distintos y a formas de superarlos también muy diferentes. Algunos de estos modelos son muy conocidos sobretodo en la literatura correspondiente; éstos son, por ejemplo: el dilema del prisionero, la batalla de los sexos, el juego de *chicken*, etcétera. En este trabajo sólo haré énfasis en los modelos de negociación (*bargain models*), pues son los que resultan útiles para aplicaciones de diseño institucional. A continuación se explicarán algunas de las particularidades del modelo que utilizaré para explicar la reforma al CIPPEO.

3.3.1 La acción individual y el cambio institucional.

¹⁰ Para un acercamiento a la teoría de juegos, véase: Morton Davis, *Game Theory: a Nontechnical introduction* (1997).

¹¹ La razón por la que se hace esta distinción es debido a que los juegos de coordinación son simultáneos, es decir, los actores toman sus decisiones en un periodo de tiempo igual, por el otro lado, en los juegos de negociación, uno(s) actor(es) deciden primero y los otro(s) toman su decisión en un periodo de tiempo posterior.

Dentro de toda la basta literatura sobre elección racional y sus aplicaciones a la ciencia política tomaré fundamentalmente el trabajo de dos autores.

En primer lugar, resulta de gran utilidad la perspectiva de Jack Knight¹² sobre la influencia de las acciones de los actores estratégicos en la creación y modificación de instituciones sociales. Este autor tiene la virtud de relacionar las acciones de los individuos con la construcción y reforma de las instituciones sociales, que de alguna u otra forma son el resultado de la interacción entre los distintos actores sociales.

No obstante, es necesario complementar la aportación de Knight con trabajos que profundizan en la cuestión de los modelos de negociación; en especial, aquellos modelos empleados para explicar los procesos de negociación dentro de instituciones políticas con reglas bien determinadas, como es el caso del Congreso. Sobre esta aplicación existen numerosos autores que han utilizado esta herramienta de análisis; sin embargo, me baso en el trabajo de Gabriel Negretto¹³, quien resume gran parte de la literatura sobre diseño institucional y reformas constitucionales desde un enfoque de la negociación estratégica de actores sociales.

A continuación, esbozaré brevemente el argumento central de Knight.

Según este autor, la acción de los actores estratégicos, en particular, el conflicto derivado de la interrelación entre los distintos actores conduce a determinados resultados en las instituciones sociales. En otras palabras, las instituciones sociales son producto del conflicto entre los distintos actores sociales, debido a que cada uno de ellos busca alcanzar

¹² Jack Knight, *Institutions and Social Conflict* (1992).

¹³ Gabriel Negretto, “Procesos constituyentes y distribución de poder: la reforma del presidencialismo en Argentina”, (2001); así como, Gabriel Negretto, “Constitutional-Making and Institutional Design: A framework of Analysis” (2000).

sus objetivos a través de la imposición de sus preferencias sobre las del resto de los actores involucrados.¹⁴

Por lo tanto, los actores sociales buscan obtener una ventaja de los resultados distributivos¹⁵ derivados de las instituciones y al mismo tiempo intentarán restringir la acción de los otros actores. En cada uno de los participantes existe una doble intención: por un lado buscan alcanzar sus objetivos y obtener resultados relativamente ventajosos para ellos, por otra parte, intentarán limitar la acción del resto, procurando que no puedan conquistar sus objetivos o al menos no de forma absoluta. Si cada uno de los actores involucrados actúa de esta forma, como de hecho asegura la elección racional, obtenemos que el resultado es en realidad un campo de batalla; y las instituciones son, en todo caso, el saldo de ese campo de batalla.

Knight menciona que los actores sociales buscan restringir las estrategias de los otros, de tal forma, que puedan asegurar sus alternativas preferidas. Dado el contexto de interdependencia en el que se encuentran, los actores deben anticipar las acciones de los otros, con el objetivo de asegurar lo mejor para ellos. Por lo tanto, el mejor camino para influir en las acciones de los otros actores, para limitar sus posibles acciones, consiste en afectar sus expectativas sobre lo que nosotros vamos a hacer.¹⁶ Esto puede traducirse como: “engaño al enemigo”, es decir, evitar que sepa lo que nosotros queremos realmente.

Por otra parte, las reglas institucionales nos dan cierta información acerca de las acciones esperadas de los otros y, al mismo tiempo, restringen nuestras propias opciones. En las palabras de Knight: “Las instituciones sociales son el producto de esfuerzos para

¹⁴ Knight, *Op. cit.*, p. 123.

¹⁵ Los “resultados distributivos” son la distribución de recursos y poder sobre los actores sociales que se da como consecuencia de las reformas efectuadas a una cierta institución o arreglo institucional, las cuales inevitablemente beneficiarán a algunos y perjudicarán a otros.

¹⁶ *Ibid.*, p. 126-127.

restringir las acciones de aquellos con quienes interactuamos.”¹⁷ Las instituciones se convierten en el límite entre unos actores y otros, en el freno que se ponen unos a otros con el fin de regular su conducta y las ambiciones de cada uno. Una cuestión fundamental del proceso de creación institucional está en la capacidad para encontrar una forma creíble para afectar las expectativas de los otros, y para establecerla como el comportamiento aceptado y reconocido por toda la comunidad.

Al final, el desarrollo de instituciones es una competencia entre los actores para establecer las reglas que conduzcan a los equilibrios más favorables para cada uno de los actores. Esta competencia está determinada por la habilidad de los contendientes para forzar a los otros a actuar en forma contraria a sus preferencias no restringidas. De tal forma que el desarrollo y el cambio de instituciones se convierte en un proceso de negociación continuo entre los miembros de un grupo.

Sin embargo, dado que no todos los actores involucrados tienen el mismo peso (poder) dentro del proceso de negociación y cambio institucional es importante analizar qué factores influyen en la asimetría del poder y cómo es que esto facilita o dificulta los resultados finales para algunos de estos actores.

Para desarrollar una teoría de negociación del cambio institucional debemos aceptar la posibilidad de que algunos actores sociales sean más poderosos que otros e investigar los efectos de estas diferencias. Estos actores con ventajas relativas pueden forzar a otros a cumplir con ciertas reglas institucionales. Si los actores fuertes pueden restringir a otros para elegir un determinado resultado, los débiles cumplirán con ello a pesar de que no quieren hacerlo. De esto, podemos deducir que los actores sociales respetan las reglas institucionales no porque estén de acuerdo con ellas, y no porque signifiquen una mejoría en términos de “Pareto”, sino simplemente porque no pueden hacer otra cosa mejor.¹⁸

Por último, Knight menciona que los actores continuarán respetando las instituciones vigentes a menos de que ocurra uno de los siguientes escenarios: primero, en caso de que

¹⁷ *Ibid.*, p. 126.

¹⁸ *Ibid.*, p. 127.

exista un actor con el suficiente poder para cambiarlas y que la presencia de ciertos eventos externos modifiquen los beneficios de largo plazo producidos por las instituciones prevalecientes; segundo, si existen otros arreglos que produzcan una distribución de beneficios más favorable y los actores puedan superar los problemas derivados de la acción colectiva.

3.3.2 Las desigualdades de la negociación.

Como ya mencionaba, en la interacción entre los actores estratégicos no todos tienen el mismo poder; con frecuencia veremos que algunos de ellos tienen más recursos, más posibilidades o incluso todo el conjunto de reglas institucionales les favorecen, por lo que les resulta aún más fácil hacer algún tipo de modificación a estas reglas e instituciones.

Estas diferencias entre los actores resultan determinantes en los resultados finales que arroja el proceso de negociación. Por tanto es indispensable analizar los factores que influyen en el poder de negociación de los actores estratégicos, a fin de comprender el por qué de los resultados en un proceso de negociación legislativo.

Existen un conjunto de factores que nos pueden ser muy útiles para conocer la capacidad de negociación de un actor. En primer lugar debemos considerar la actitud frente al tiempo de los individuos. La paciencia o impaciencia que muestra un actor para lograr sus fines le permite tener un mayor o menor control sobre los resultados. En segundo lugar está la cuestión del riesgo: la propensión que tiene un individuo para tomar decisiones arriesgadas le permite tener un mayor o menor poder.¹⁹

¹⁹ Un ejercicio similar en el cual se basa parte de este modelo de negociación se puede verificar en: Guillermo Trejo, "Nueve actores en espera de Godot. Apuntes sobre la negociación estratégica de la paz en Chiapas", (1998); también se utilizó: Josep Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, (1998).

Por lo tanto, la actitud de los actores frente al riesgo y tiempo definen en buena medida su poder de negociación relativo. Considero necesario explicar esto. Si un actor es particularmente proclive a tomar decisiones arriesgadas y no tiene una preocupación por el tiempo, pues no tiene problema en que las negociaciones se alarguen, podemos decir que es un actor con un alto poder de negociación. Por el contrario, si nos encontramos con un actor con un tiempo limitado o impaciente en cuanto a la realización de sus metas y un tanto conservador o poco arriesgado en la toma de sus decisiones, entonces, podemos decir que tiene un bajo poder de negociación. Es importante considerar que los negociadores intentarán dar la impresión de ser más pacientes y estar más dispuestos a asumir riesgos de lo que en realidad están.²⁰ Por último, la combinación de estos factores y la graduación que presenten nos dará como resultado distintos niveles de poder.

Estos dos factores no son los únicos que sirven para obtener el poder relativo de los actores, pero para este caso sólo consideraremos a estos, independientemente de que puedan existir muchos otros que puedan o deban ser incluidos en el análisis.

Tomando en cuenta las consideraciones que hace Negretto²¹ para el análisis de reformas constitucionales y diseño de instituciones, considero necesario retomar algunos de los factores que son importantes al momento de analizar un proceso de negociación legislativo.

Según este autor, al analizar las estrategias de un conjunto de actores políticos que se enfrenta a un proceso de reforma o creación constitucional –o simplemente legislativo,

²⁰ En cierto tipo de negociaciones es de gran utilidad, teniendo en cuenta que se desea alcanzar el objetivo planteado, no revelar las preferencias y estrategias reales, ya que podría estropear los resultados finales. Es importante ocultar muchas veces las preferencias, a fin de que el resto de los actores no se adelante a nuestra jugada.

²¹ Véase, Gabriel Negretto, “Procesos constituyentes y distribución de poder: la reforma del presidencialismo en Argentina”, (2001).

como es este caso— debemos considerar los siguientes factores para determinar la conducta de éstos:

- 1) Las expectativas electorales de los actores;
- 2) Los recursos y estrategias que determinan su poder de negociación relativo; y
- 3) Las reglas de procedimiento que estructuran el proceso constituyente.

1) Las expectativas electorales de los actores

Según Negretto hay dos motivaciones principales que los actores políticos suelen tener para intentar modificar el diseño de una institución que regula la distribución del poder, como puede ser la reforma del Código Electoral para hacer modificaciones a las reglas de elección de cabildos:

La primera de ellas, es un objetivo fundado en una razón elemental de eficiencia: crear instituciones que hagan posible el adecuado funcionamiento de la constitución o las reglas institucionales. El segundo objetivo es netamente distributivo: maximizar poder e influencia dentro de la futura estructura de gobierno.²²

Lo que es indispensable tener en cuenta, es que el objetivo de querer hacer modificaciones que involucran la forma en que se distribuirá el poder bajo las nuevas reglas no está motivado por consideraciones imparciales. Es muy difícil separar las preferencias partidistas de una preferencia institucional cuando éstas son formuladas por los partidos políticos y sus representantes, quienes tienen intereses políticos en juego en las nuevas instituciones y reglas que van a crearse. Obviamente los partidos tenderán a favorecer aquellas modificaciones y diseños que les sean favorables para aumentar o extender su esfera de poder e influencia.

²² *Ibid.*, pp. 122-123.

Lo que los actores políticos esperan que sea su posición en un futuro resulta determinante en su conducta presente y en las estrategias que tomarán para alcanzar una posición beneficiosa en el momento de las elecciones. Un conjunto de actores políticos que buscan obviamente tener el poder deberán tomar en cuenta que una modificación en las reglas institucionales puede seriamente afectar, ya sea positiva o negativamente, su posición política en el futuro. Los protagonistas de las reformas institucionales buscarán evitar tomar decisiones que les afecten en la distribución final del poder político. La toma de estas decisiones se basa fundamentalmente en la información que tienen en el presente sobre lo que podrá ser su posición electoral en unas futuras elecciones.²³

Tomando en cuenta lo anterior resulta importante considerar los siguientes escenarios. Según menciona Negretto, las instituciones que dispersan y permiten compartir el poder tienden a surgir de contextos donde se da alguna de las siguientes condiciones:

- a) el balance de fuerzas presente entre los actores es relativamente parejo,
- b) el actor más fuerte espera encontrarse en una posición minoritaria en el futuro,
- c) existe incertidumbre sobre el futuro equilibrio de fuerzas entre los actores.

A partir del resultado de las elecciones más recientes o de la existencia de encuestas de opinión confiables, los actores políticos pueden crear expectativas razonables acerca de quiénes serán los ganadores y los perdedores en las próximas elecciones. Igualmente, a través de las tendencias históricas del voto, los actores políticos pueden tener una idea de la intención del voto. Aunque esto último no es del todo cierto, ya que pueden existir factores coyunturales que alteren los resultados electorales. Sin embargo, cuando esto ocurre, quienes esperan obtener una mayoría electoral privilegiarán instituciones que concentren el

²³ Para un análisis sobre los efectos de la información en la actitud electoral de los votantes, puede verse: Michael Álvarez, *Information and Elections*, (2000).

poder en el partido de gobierno; y así quienes esperan obtener una minoría de votos apoyarán instituciones que protejan los intereses de los grupos minoritarios.

La situación es distinta cuando nos encontramos en un escenario donde existe incertidumbre acerca de la competencia electoral; ya sea porque no ha habido elecciones recientes, porque se carece de encuestas de opinión confiables o porque conociéndose la intención de voto, los contendientes tienen posibilidades relativamente cercanas de resultar vencedores. Dado esta restricción informativa, los partidos involucrados pueden tener incentivos para minimizar los costos de resultar en una posición perdedora.

2) Los recursos y estrategias.

No es posible explicar el diseño institucional solamente basándonos en las preferencias de los legisladores; es preciso mostrar también los mecanismos del proceso de negociación que permiten alcanzar un resultado único entre una variedad de posibles resultados. Para ello hay que comprender los factores que constituyen el poder de negociación de los actores.

El principal indicador del poder de negociación de los actores es su capacidad para hacer promesas y amenazas creíbles.²⁴ Cuando las partes en una negociación son incapaces de hacer creíbles sus amenazas pueden recurrir a las advertencias. Las advertencias resultan útiles cuando los representantes de un partido anuncian a sus oponentes que sin tal o cual institución sus representados rechazarán el acuerdo; estas estrategias resultan muchas veces efectivas cuando las negociaciones se encuentran particularmente divididas.

²⁴ *Ibid.*, pp. 127-129.

La credibilidad de las amenazas depende del tipo de recursos con los que cuentan los actores involucrados en el proceso de negociación. El tipo de recursos que resultan importantes en una negociación constitucional son:²⁵

- a) dinero o recursos materiales;
- b) apoyo popular a las preferencias institucionales de los constituyentes (ya sea manifestado en elecciones, plebiscitos o encuestas);
- c) el número de delegados (diputados) con que se cuenta en una cámara, así como el grado de control que se tenga sobre su intención de voto;
- d) la capacidad para movilizar bases de apoyo popular;
- e) la capacidad de obtener el apoyo de las fuerzas armadas.

Una distribución extremadamente asimétrica de recursos entre los negociadores puede determinar el surgimiento de un actor con la capacidad de decidir resultados por sí mismo. Suponiendo que un actor controla el voto de la mayoría en la asamblea, cuenta con altos niveles de aprobación popular y tiene apoyo de las fuerzas armadas, puede ser considerado poderoso en términos absolutos. Así, el actor sólo necesita recurrir a la votación pura para lograr su resultado preferido. A pesar de que podemos encontrar suficientes ejemplos de este tipo de situaciones, en realidad es una situación poco frecuente. En la gran mayoría de los casos, los partidos o líderes políticos sólo cuentan con un poder de negociación relativo que utilizarán de la mejor manera posible para inducir a otros actores a aceptar un resultado favorable –aunque no necesariamente idéntico– a sus intereses.

²⁵ Como ya he mencionado, el modelo de Negretto está hecho para negociaciones constitucionales, sin embargo, muchas de estas características son aplicables a nuestro caso, a pesar de que no se trate de una reforma constitucional.

Otra forma en que los recursos de los actores pueden darle credibilidad a sus amenazas es manipulando los niveles de paciencia e impaciencia de los actores. Es sabido que los costos de retrazar una reforma no son iguales para todos los actores, habrá algunos que estén particularmente interesados porque las reformas se lleven a cabo lo antes posible; mientras que otros actores quizá no tengan la misma premura y están dispuestos a esperar más tiempo.²⁶

Una forma alternativa en que los recursos pueden determinar que las amenazas resulten creíbles consiste en afectar la capacidad de los actores de arriesgar una ruptura definitiva de las negociaciones. El fracaso en las negociaciones, lo que significa la suspensión temporal o definitiva de éstas, siempre afectará más a algunos actores que a otros; sobre todo a aquellos a quienes les resulte menos tolerable el *status quo*. Por lo tanto, aquellos actores que no resulten muy afectados por el *status quo* o que pueden encontrar una opción fuera de las reglas formales tendrán una mayor propensión a amenazar con la ruptura o suspensión de las negociaciones. Como este actor estaría menos interesado por llegar a un acuerdo que mejore sólo marginalmente su condición actual, su posición negociadora se vería fortalecida frente a aquellos para quienes llegar a un acuerdo es significativamente mejor que no llegar a ninguno.

Siguiendo esta lógica, las amenazas de romper las negociaciones si son creíbles son un recurso poderoso para los partidos para poder llegar a una situación más favorable a sus intereses. Por el otro lado, si se abusa de este recurso es posible llegar a una situación en la que la credibilidad caiga y las amenazas de ruptura resulten inútiles para mejorar una posición en las negociaciones.

²⁶ *Ibid.*, p. 129.

3) Las reglas de procedimiento.

Este último punto se refiere a las reglas que existen en todo proceso legislativo para encauzar y restringir las acciones de los actores políticos; en otras palabras, son las reglas prevalecientes que ordenan y regulan las acciones de los legisladores y del proceso de reforma legislativa.

Cuando no se trata de un proceso de creación constitucional sino simplemente se trata de un proceso de reforma legislativa, las reglas de procedimiento son básicamente el Reglamento Interno del Congreso, así como otras reglas informales que puedan afectar la conducta y estrategia de los actores. De ahí la importancia que tienen las reglas que norman el trabajo interno del Congreso. Las más importantes son aquellas que fijan límites de tiempo, reglas de votación, y particularmente, la confidencialidad o publicidad de los procedimientos.²⁷ Las reglas de votación pueden variar desde aprobar una ley por pluralidad, por una mayoría absoluta o por una mayoría calificada; éstas reglas determinarán el tamaño de la coalición que se requiere para aprobar una constitución o una simple ley.

Es importante mencionar que la influencia de los intereses legislativos puede variar dependiendo del grado de autonomía de los legisladores en relación con los intereses y la organización interna de los partidos a quienes representan. Además de la dependencia que algunos legisladores pueden tener con los intereses del ejecutivo, con quien mantienen un

²⁷ Por ejemplo, la existencia de un Diario de Debates en el Congreso no sólo tiene el objetivo de mantener un registro de las discusiones que se llevan a cabo diariamente; de igual forma, sirve como testigo del comportamiento de los partidos y legisladores en momentos trascendentales, ya sea en votaciones, discusiones o iniciativas. El hecho de que el Congreso de Oaxaca no cuente con un Diario de Debates le da cierta informalidad a las sesiones, pues los legisladores saben que sus acciones y palabras no quedarán registradas, por lo tanto, su conducta es diferente, a si existiera este registro.

fuerte sometimiento en función de expectativas sobre beneficios futuros esperados fruto de esta relación de sujeción.²⁸

3.4 Definición de actores: los involucrados.

A continuación se presenta a los actores involucrados en el proceso de reforma del CIPPEO y se describen sus preferencias, creencias y actitudes frente al riesgo y el tiempo; así como su poder relativo de negociación. Los actores que se consideraron para el análisis son: el presidente de la República, el gobernador, los legisladores locales del PRI, PRD y PAN, las organizaciones indígenas y campesinas, los líderes y comunidades indígenas, los intereses económicos y el clero local.

1. El presidente

Como cualquier titular del ejecutivo en un sistema de tipo presidencial donde está prohibida la reelección, lo que se busca es maximizar la oportunidad de trascender en la historia del país como un presidente exitoso. Gran parte de las acciones del ejecutivo son tomadas considerando que contribuyan a exaltar la imagen del presidente y su labor constructiva a la nación. La trascendencia en la historia pesa muchas veces en las decisiones del presidente; el hecho de terminar un sexenio con sucesos negativos para el país es uno de los objetivos que se deben evitar.

El poder político de un ejecutivo llega, en términos reales, hasta mediados de su último año de gobierno, debido a que la atención empieza a girar en torno de los posibles sucesores y el equilibrio de las fuerzas políticas sufre un periodo de reacomodos hasta probablemente entrado el primer año del siguiente sexenio.

²⁸ *Ibid.*, p. 131.

Para este caso en particular hay que tomar en cuenta que el proceso de reforma inició a finales del sexenio del presidente Salinas y terminó a la mitad del sexenio del presidente Zedillo. El periodo de sucesión presidencial en el que ocurre esta reforma de alguna forma facilita las restricciones que pudiera haber encontrado el gobernador a nivel federal. El cambio de poder presidencial, le permite encontrar pocos obstáculos en la estructura horizontal del sistema federal, para así concentrarse en los obstáculos a nivel estatal o en otros niveles inferiores de gobierno.

Para el presidente Salinas es demasiado tarde para preocuparse por los detalles de esta reforma, sobretodo si consideramos que le restan escasos meses para terminar su gestión y enfrenta problemas nacionales de mayor importancia. Tiene muy poco tiempo para tomar una decisión que pueda resultar en una solución trascendental; igualmente, dado que se encuentra en los meses finales de su mandato es cauteloso en la toma de sus decisiones, en otras palabras, es adverso al riesgo.²⁹ Bajo estas circunstancias, el presidente es un actor relativamente débil que solamente está interesado en terminar su periodo con el menor costo político posible.

La segunda parte de la reforma se lleva a cabo durante el primer trienio del gobierno de Zedillo. Para enero de 1995, el presidente se enfrentaba a múltiples problemas políticos y económicos, en buena parte heredados del gobierno anterior. La crisis económica por la que atravesaba el país se convertía en el tema prioritario de la agenda del ejecutivo. En reacción a esta grave situación, el presidente adoptaría una actitud sumamente cautelosa en la toma de sus decisiones.

²⁹ En parte motivado por factores que complicaban el escenario político en ese momento: por un lado, la prensa internacional estaba pendiente de cualquier anomalía, además de los organismos internacionales que se encargan de la vigilancia de los derechos humanos; por el otro lado, el mismo Salinas estaba interesado en aspirar a un puesto político internacional y cualquier error podía afectar la posibilidad de acceder a dicho cargo.

Aunque ciertamente el conflicto indígena pasaba a segundo o tercer plano, el presidente no tenía el menor interés en que este problema le dificultara aún más la situación nacional. Se viven momentos muy delicados que llegan a su cúspide cuando se llevan a cabo las negociaciones para firmar la paz entre el gobierno federal y el E.Z.L.N. Al presidente le resulta imprescindible llegar a una negociación con el grupo guerrillero y poder dedicar todos sus esfuerzos a los problemas económicos del país.

En cuanto a Oaxaca, Zedillo está interesado en que la reforma que planea hacer el gobernador no le cause mayores problemas y que no contradiga los preceptos constitucionales y la postura del gobierno federal.³⁰

Por el contexto particular que enfrentaba el presidente Zedillo, éste se caracteriza por ser sumamente adverso al riesgo, con un horizonte temporal medio; por tanto, es un actor con un poder de negociación relativamente bajo.

2. El gobernador

Como todo político lo que busca es maximizar su probabilidad de ascenso político. Como gobernador de un estado es muy probable que su aspiración política sea colocarse dentro del gabinete presidencial o incluso proyectarse como un posible sucesor a la presidencia de la República, posibilidad que no desechaba el lic. Diódoro Carrasco.

La edad del gobernador lo convierte en un político joven con una prometedora carrera política por delante. Cuenta con buenas relaciones tanto con el grupo salinista como con el

³⁰ Una vez firmados (16/02/96) y desconocidos los Acuerdos de San Andrés, la postura del gobierno federal frente a la situación indígena se radicalizó. A partir de ese momento habría sido más difícil llevar a cabo una reforma en Oaxaca; sin embargo, esto fue después de que se hicieran las principales modificaciones al CIPPEO.

zedillista, así como con otros importantes grupos priistas que lo proveen de un buen capital político para ser un serio contendiente a la elección presidencial.

En cuanto a su actitud frente al riesgo, el gobernador tiene una interesante propensión al riesgo que le permite promover propuestas innovadoras, pero sin arriesgar demasiado. Al mismo tiempo que arriesga un poco para poder promoverse como un político con capacidades para mayores responsabilidades, es lo suficientemente cauteloso como para no arriesgar demasiado y jugarse su futuro en un mal cálculo político. Además, es un hombre del sistema que demuestra ser capaz de ajustarse a las reglas y esperar el momento adecuado, antes que dejarse llevar por ambiciones personales.

Para 1994, el gobernador se encuentra iniciando su tercer año de gobierno; está a la mitad de su gestión y se encuentra en el mejor momento para poder llevar a cabo una reforma, dado que es uno de los actores más estables en esos momentos. Sin embargo, no tiene mucho tiempo pues sus posibilidades reales de acción terminan a principios de 1998, cuando inician las campañas para la sucesión estatal. Por tanto, el horizonte temporal del gobernador no es muy largo, dado que en un sistema político sin reelección, cuenta con tal sólo seis años para alcanzar un lugar trascendente dentro de la opinión pública tanto a nivel estatal como nacional (dado que su objetivo es seguir); y para lograr cierta trascendencia histórica dentro del estado.³¹ No obstante, es más largo que el de muchos otros actores políticos involucrados: presidente, diputados locales y federales, senador, presidentes municipales, etcétera, lo que le da una ventaja considerable sobre éstos.

Por lo anterior, es un actor con un poder de negociación relativamente fuerte en relación a los otros actores.

³¹ El horizonte temporal del gobernador no se interrumpe, por el contrario, puede ampliarse ya que tiene la posibilidad de continuar su carrera política en un puesto federal al terminar la gubernatura.

2. Los legisladores del PRI

Los legisladores al igual que otros políticos buscan maximizar su posibilidad de ascenso político; en el caso de los diputados locales su objetivo está puesto ya sea en el Congreso de la Unión, en el gabinete estatal, en el Senado o en algún otro puesto político que signifique un avance. Esta posibilidad para una parte de los legisladores está determinada en gran medida por su cercanía a los cuadros centrales del partido, además de su lealtad al gobernador u otros miembros influyentes del partido.³²

En el caso de esta reforma en particular, los intereses de los legisladores priistas se dividen y como resultado de ello es posible reconocer dos fracciones: la primera está formada por aquellos que apoyan la propuesta del gobernador que reconoce los “usos y costumbres” a los cuales llamaré *diodoristas* o reformistas; la segunda, está formada por los legisladores que se oponen a dicha propuesta pues consideran que lesiona seriamente las bases de su poder político local y preferirían mantener el *status quo*, a éstos los llamo los tradicionalistas o conservadores.

Los *diodoristas* son menos adversos al riesgo que los tradicionalistas, pues consideran que apoyando la propuesta del gobernador aumentan su probabilidad de obtener un ascenso político dentro del gobierno estatal.³³ Tomando en cuenta que la legislatura está a escasos meses de acabar existen fuertes incentivos para apoyar al gobernador en dicha reforma,

³² Presidente, exgobernadores, senadores u otros políticos con cargos importantes dentro del partido o en el gobierno.

³³ Aquí habría que hacer una distinción entre aquellos que deben su candidatura al gobernador y aquellos que la obtuvieron por otros métodos; en el caso de los primeros es evidente que tienen una deuda que saldar con el gobernador, mientras que los segundos no necesariamente.

pues la probabilidad de conseguir un puesto en el gobierno estatal es alta;³⁴ además de la posibilidad de alcanzar un puesto en el gabinete federal.

Por el otro lado, los tradicionalistas no ven la situación de la misma forma, por el contrario, consideran que llevar a cabo este tipo de medidas es similar a un suicidio político que aceleraría la caída del partido en el estado, además de perder una gran cantidad de recursos económicos dirigidos a los municipios hasta entonces en manos del PRI. Este grupo no está del todo convencido de los beneficios que pueda traer esta reforma; además se conjunta una baja posibilidad de continuar sus carreras políticas a la par del gobernador. Por tanto, este grupo es mucho más adverso al riesgo.

El horizonte temporal de los legisladores es corto, ya que no cuentan con la posibilidad de reelegirse. Para el caso de la legislatura LV es cortísimo, pues en 1995 hay elecciones para diputados locales y están a escasos meses de terminar su gestión, esto los hace más proclives al riesgo, pues se trata de apostar todo su capital político por mantener en ascenso sus carreras políticas individuales.

Finalmente, se puede concluir que los legisladores de la bancada priista son unos actores débiles en este proceso de reforma, pues además se comportan de manera muy disciplinada.

3. Los legisladores del PRD

Al igual que otros legisladores su objetivo es aumentar la probabilidad de alcanzar un ascenso político. El camino para alcanzar dicho ascenso no siempre se logra manteniendo

³⁴ El diputado Miguel Sadot Sánchez, Presidente de la Gran Comisión del Congreso durante la LV Legislatura del Estado de Oaxaca, fue nombrado Procurador del Estado a escasos días de aprobadas las reformas al CIPPEO; así, durante la LVI Legislatura estatal, Anuar Mafud Mafud, también Presidente de la Gran Comisión, sería recompensado con un cargo similar una vez concluidas las reformas electorales pendientes.

una alta disciplina con algún líder del partido o con grupos centrales dentro del PRD nacional, aunque ciertamente esto ayuda a una buena parte. Es muy importante tener un buen capital político formado con el apoyo de las bases. Esto facilita que muchas veces algún miembro del PRI u otro partido con alguna probabilidad de ganar una elección sea absorbido por este partido y presentado como candidato cuando no fue considerado por su partido original.

Este partido se encuentra dividido entre varias fracciones o grupos que encontraron una vinculación bajo los colores del PRD, pero que no necesariamente tienen o han tenido un pasado común. El PRD oaxaqueño se compone de varios grupos: dos terceras partes de sus miembros provienen del movimiento istmeño de la COCEI (Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo), mientras que la tercera parte restante provienen de otras fuerzas de filiación izquierdista en el estado, como el Partido Comunista, la Unión Campesina Democrática, entre otras.

Su horizonte temporal al igual que otros legisladores es bien corto. Sin embargo, suelen ser mucho más propensos al riesgo que otros legisladores o actores mismos, dado que tanto sus posibilidades de ganar son mínimas, intentan perder lo menos posible aún utilizando métodos radicales (movilizaciones, marchas, amenazas, paros, plantones, mítines, toma de palacios municipales, etc.) Por lo tanto, es un actor con un poder de negociación de medio a bajo, dependiendo de las circunstancias.³⁵

4. Los legisladores del PAN

³⁵ Los legisladores del PRD no son un actor muy fuerte en términos de su presencia en el Congreso, en principio porque el número de asientos para este partido es muy reducido (5 ó 6); sin embargo, el poder de estos legisladores está más allá del Congreso, ya que muchos de ellos tienen vínculos fuertes con organizaciones indígenas y campesinas, así como con otros organismos políticos: sindicatos, magisterio, etcétera. Esto les da un poder de “chantaje” considerable que no puede ser ignorado.

Como legisladores buscan incrementar la probabilidad de conseguir un ascenso en sus carreras políticas. Al igual que otros legisladores buscan una posición política superior tras acabar el periodo legislativo.

El PAN es un partido que mantiene mecanismos más estrictos para la designación de sus candidatos; muchas veces se necesitan varios años de membresía al partido y un perfil ideológico y político muy cercano a la doctrina panista. En los últimos años, esto a cambiado debido a una necesidad de obtener mayores triunfos políticos para este partido a costa de flexibilizar el proceso de selección.

Este es un actor muy débil principalmente por su mayor aversión al riesgo, ya que no suelen arriesgar sus ganancias. Si algo es característico de Acción Nacional es precisamente el ser un partido gradualista, que ha preferido el avance lento pero constante y manteniendo su oferta política prácticamente intacta, en vez de hacer una apuesta por un crecimiento veloz pero con el riesgo de perder la esencia del partido.

El horizonte temporal de estos legisladores es igual de corto que los anteriores; su aversión al riesgo es mayor, por lo tanto, la capacidad de negociación de los legisladores del PAN es mínima; sin duda es uno de los actores más débiles.³⁶

5. Las organizaciones indígenas y campesinas

Existen numerosas organizaciones a lo largo de todo el estado de Oaxaca.³⁷ Éstas van desde organizaciones campesinas independientes que se formaron de manera paralela a las típicas

³⁶ Habría que agregar que la bancada del PAN en la legislatura LV era de dos miembros, por lo que su peso en el Congreso es mínimo, salvo en circunstancias de una votación muy cerrada, donde resultarían definitivos estos votos.

³⁷ Algunas de las organizaciones vigentes actualmente en el estado son: UCIRI (Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo), ASAZHIS (Asamblea de Autoridades Zapotecas y Chinantecas de la Sierra), COCEI (Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo), FIOB (Frente Indígena Oaxaqueño

organizaciones corporativas que caracterizaron al viejo régimen priista, hasta redes de organizaciones que se forman para dar fuerza y consistencia a las demandas de varios municipios, pueblos o etnias.³⁸

Estas organizaciones aglutinan todo tipo de demandas; desde mejorar las condiciones económicas y laborales de sus agraciados, retener una mayor proporción del excedente generado por sus actividades productivas, hasta defender sus recursos naturales y su cultura indígena. Las hay que tienen objetivos económicos, políticos, culturales, sociales o ambientales; aunque algunas combinan varias de estas demandas. En lo económico luchan por formas de organización y venta de sus productos a mejores precios; en el ámbito político, luchan por defender la autonomía de sus comunidades, municipios y regiones, aunque su motivo de fondo por lo general es económico; en el aspecto social, luchan por la defensa de los derechos humanos, contra la represión y la discriminación, etcétera.

· Su estrategia política dominante es la concertación con las dependencias gubernamentales, con el propósito de obtener recursos productivos y servicios para las organizaciones y las comunidades a ellas asociadas. Por ello, sus demandas muchas veces exigen acceso a los recursos públicos, en tanto que defienden su autonomía en el diseño e instrumentación de sus proyectos y en la administración de los recursos.³⁹

En cuanto al terreno político, su principal reclamo es el respeto hacia sus formas tradicionales de elección de autoridades; otras, en cambio, trabajan por obtener una participación mayor en la arena política del país –muchas veces, a través de los partidos

Binacional), UCIZONI, MULT (Movimiento Unificado de Liberación Triqui), SER (Servicios del Pueblo Mixe), entre muchas otras.

³⁸ Para profundizar sobre el papel de las organizaciones indígenas, véase: Jorge Hernández, “Las organizaciones indígenas y su participación electoral en Oaxaca”, (1999), “UCIRI, Viejas identidades sociales, nuevos referentes culturales y políticos” (1995); Jorge Hernández *et al*, *Etnicidad, nacionalismo y poder* (1993), entre otros textos del mismo autor.

³⁹ Quizá el mejor ejemplo de ello, es la organización UCIZONI (Unión Campesino Independiente de la Zona Norte del Istmo).

políticos—que favorezca la ampliación de sus perspectivas políticas al mismo tiempo que se reafirman sus identidades culturales; quizá el mejor ejemplo de este tipo de conducta es el da la más importante de todas las organizaciones del estado, la COCEI.⁴⁰

En particular, la COCEI por su trayectoria histórica es una organización con mucha fuerza política sobre todo en la región del Istmo de Tehuantepec. Esta organización es propensa al riesgo, dado su pasado político con fuertes bases en esta región, una capacidad de organización y movilización impresionante. Se convierte así en un actor con un horizonte temporal más amplio, pues ha estado ahí desde los setenta⁴¹ y su permanencia no se ha visto disminuida. Esto la convierte en un actor relativamente fuerte dentro de este esquema, pero con una influencia reducida únicamente a una región del estado, por lo que su fuerza disminuye al considerarse el ámbito estatal. Sus debilidades radican en las crecientes divisiones al interior de esta organización, que la han atomizado y debilitado gradualmente. Además de que sus acciones están enfocadas a un nivel regional y local, sin tener ambiciones más allá de ese ámbito.

Este actor, que es particularmente complejo y variado, dada la cantidad y diversidad de organizaciones que funcionan en el estado, cuenta con un horizonte temporal bastante amplio; aunque su aversión al riesgo varía considerablemente de organización a organización, pero también depende de los objetivos que persiguen. Las organizaciones de tipo económico son más adversas al riesgo que aquellas que se forman en defensa de la represión o de la marginación, las cuales tienden a utilizar métodos de presión más

⁴⁰ Para mayor información sobre el movimiento istmeño de la COCEI, refiérase a: Bailón y Zermeño, *Juchitán: Límites de una experiencia democrática* (1987); una crónica periodística interesante puede verse en: Carlos Monsiváis, *Entrada Libre* (1984).

⁴¹ Sus orígenes se remontan a la formación de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil de Oaxaca en 1972, que más tarde, en 1974 se convertiría en la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo; también surgieron en esos años: el Frente Campesino Independiente (1976) y la Federación Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (1975).

drásticos. En cuanto a su poder relativo de negociación, son actores relativamente fuertes, pero con la debilidad de que son muchos, muy variados y con escasa organización entre sí para poder actuar en un frente común contra el gobierno estatal, por lo que se convierten en actores de un poder medio.

6. Líderes y comunidades indígenas

Este actor es difícil de definir dada su variabilidad. Es posible agruparlos en la medida en que persiguen más o menos los mismos intereses. Lo que la gran mayoría de las comunidades indígenas y sus líderes⁴² buscan es mantener la unidad y la cohesión de la comunidad. Para ellos esto implica la exclusión de los partidos políticos de la vida política comunal, ya que son los principales causantes de divisiones y conflictos al interior de las comunidades indígenas.

Sin embargo, si vemos el argumento anterior desde otra perspectiva, podemos entender que parte del interés de los líderes indígenas para mantener alejados a los partidos políticos y al gobierno mismo radica en poder conservar el control político sobre la comunidad indígena. Si los partidos se involucran dentro de la vida política de la comunidad, el Consejo de ancianos, la Asamblea y demás instituciones políticas de las comunidades indígenas corren el riesgo de perder el poder sobre la comunidad; ya que estas instancias políticas no sólo escapan de su control, sino que además les resultan ajenas. El poder de las autoridades tradicionales de la comunidad es desplazado por los partidos

⁴² Por lo general los líderes comunales son indígenas que en algunos casos tienen una educación profesional, que han sido educados en Oaxaca o en la capital del país, pero que mantienen estrechos vínculos con sus comunidades, esto los lleva a regresar y actuar a favor de la lucha de sus pueblos.

políticos, sus representantes y autoridades una vez que se van filtrando en la vida de la comunidad.⁴³

Son actores muy débiles, dada su dispersión, desarticulación y falta de organización. No obstante, se convierten en actores de mayor peso en la medida en que se relacionan con otros y se organizan de manera regional o estatal, a través de las organizaciones o de otras instituciones. Esto les da un poder mayor de negociación, pues se van agrupando en organizaciones con intereses comunes para enfrentar al gobierno estatal. Esa es la labor más importante de las organizaciones pues han servido para organizar y canalizar las demandas comunes de distintas comunidades a lo largo y ancho de todo el estado.

Los líderes de comunidades son muchas veces los que crean las organizaciones de lucha indígena y éstas están muchas veces vinculadas con partidos políticos, de tal forma que ahí se gesta una compleja red de intereses y asociaciones difícil de rastrear y de entender. Las identidades son incluso confundidas muchas veces por sus propios miembros.⁴⁴

Las comunidades indígenas y sus líderes tienen un horizonte temporal muy amplio, pues han estado ahí desde siempre. Su actitud frente al riesgo es más bien conservadora pues no están dispuestos a sacrificar la tranquilidad de la comunidad por involucrarse en una acción violenta.⁴⁵ Por las características anteriores, las comunidades indígenas y sus

⁴³ Lo mismo sucede con la introducción de las religiones protestantes, el poder político-religioso de las autoridades comunitarias queda en entredicho y se fractura, esto trae consigo consecuencias muchas veces desastrosas para las comunidades indígenas. De ahí que se entienda la negativa a tolerar la pluralidad religiosa y política.

⁴⁴ Véase, Jorge Hernández, “Las organizaciones indígenas y su participación electoral en Oaxaca” (1999), p. 80.

⁴⁵ Ciertamente esto depende de las particularidades de cada región o municipio, ya que en zonas donde la represión ha sido sistémica y recurrente la probabilidad de que las comunidades actúen violentamente es mucho más alta a la de aquellas regiones donde esto ocurre con menor frecuencia.

Líderes son actores relativamente débiles, sin embargo, se fortalecen en la medida que se interrelacionan entre sí y forman frentes de lucha común.

9. Los actores económicos.

Los actores económicos son quienes tienen en sus manos la mayor parte del poder económico del estado; éstos forman la pequeña clase empresarial oaxaqueña y se dedican mayoritariamente a una de las siguientes actividades económicas: a la industria turística, sobretodo en el centro y en la costa, a la ganadería, agricultura, al cultivo sobretodo del café, rancheros, talamontes y otras actividades económicas como el comercio, el transporte, etc...

Estos grupos son usualmente protegidos por el PRI cuando no directamente vinculados a éste; aunque ciertamente existe una clase empresarial cada vez más identificada con el PAN, principalmente en las ciudades.⁴⁶ Su objetivo, como cualquier empresa económica, es la maximización de las ganancias; y muchas veces su meta principal es mantener el control económico sobre regiones o productos estratégicos. En muchos casos estos objetivos están fuertemente relacionados con mantener el control político de algún municipio o región, pues les permite tener mayores facilidades para la realización de sus actividades económicas, esto les permite mantener el monopolio de explotación, venta y distribución de ciertos productos y servicios.⁴⁷

Su horizonte temporal es relativamente largo (por lo general son negocios familiares que van pasando de generación en generación) y son ligeramente propensos al riesgo, pues

⁴⁶ Véase: Miguel Basañez (coord.), *La composición del poder: Oaxaca 1968-1984* (1987).

⁴⁷ Por ejemplo, en las zonas turísticas de la costa el control sobre los sitios de taxi está vinculado con caciques locales que controlan este servicio. En las regiones serranas, el acceso al poder político se usa muchas veces para tener acceso a la libre explotación de los recursos naturales (bosques, cafetales); son innumerables los ejemplos de este tipo.

son capaces de tomar medidas radicales con tal de mantener su poderío económico-político.⁴⁸ Por su horizonte temporal largo, su baja aversión al riesgo y su cercanía con el poder local o la facilidad que tienen de contar con este apoyo, se consideran actores de poder medio a fuerte.

10. El clero local

Cuando hablamos del clero, estamos hablando de un actor que en términos históricos ha estado presente antes que muchos de los actores involucrados. Su influencia a lo largo de los siglos ha sido fundamental en la relación con los pueblos indígenas y el poder político local. En Oaxaca esta relación es muy estrecha, no es una coincidencia que Benito Juárez haya llevado a cabo las leyes de Reforma que buscaban debilitar el poder de la iglesia y su control sobre las tierras de pueblos indígenas.⁴⁹

En el momento que me interesa estudiar, el alto clero católico del Estado está representado por dos figuras muy fuertes de la iglesia católica mexicana: el obispo de Oaxaca, Bartolomé Carrasco y el obispo de Tehuantepec, Arturo Lona Reyes. Además de todo el aparato institucional por debajo de estos dos líderes, se encuentra una complicada red de organizaciones religiosas –desde Pastoral Indígena hasta las iglesias protestantes– que participan directamente en la vida de las comunidades indígenas, y que en muchas ocasiones tienen mayor injerencia en la vida pública de estos pueblos que cualquier otro actor arriba mencionado.

⁴⁸ No hay que descartar la posibilidad de que éstos actores formen sus propios ejércitos paramilitares para defender sus tierras, productos y ganancias.

⁴⁹ Para profundizar en el impacto de las leyes de reforma en Oaxaca, refiérase a: Charles Berry, *La Reforma en Oaxaca* (1989); para una biografía sobre Benito Juárez y su gobierno en el estado: Brian Hamnett, *Juárez*, (1994).

Su objetivo, como cualquier organización religiosa es la de maximizar la membresía de su Iglesia y la influencia de ésta sobre la sociedad mexicana. Dada su larga trayectoria pastoral en la región, llegan a tener un influencia muy fuerte con las luchas y conflictos locales. En el caso de Lona Reyes, se vuelven promotores de los derechos y de las demandas de los indígenas.

La iglesia compite contra las iglesias protestantes que poco a poco se van filtrando al interior de las comunidades. Así los intereses de esta institución coinciden con los de las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, pues ambos buscan mantenerse en el poder y evitar la introducción de partidos políticos e iglesias protestantes. Estos dos actores, además de estar fuertemente vinculados por años de relación simbiótica, luchan en un frente común por evitar la pluralidad de la comunidad, que eventualmente puede provocar la fractura de ésta.

El horizonte temporal de la iglesia es muy largo, pues ha estado ahí desde hace siglos y todo parece indicar que ahí continuará. Aunque el nombramiento de obispo no es vitalicio y éstos se retiran al cumplir 65 años de edad, la estructura eclesiástica se mantiene y puede existir una continuidad en sus políticas. Su grado de aversión al riesgo es más bien alto, no están interesados en promover una escalada de violencia dentro de las comunidades, pues saben que esto perjudica más a los propios indígenas; son más partidarios de la vía pacífica y consensuada. Por lo tanto, éste es un actor de un poder medio, dadas las características arriba mencionadas.

Cuadro 5: Actores involucrados en el proceso de reforma (1995).

Actor	Horizonte temporal	Aversión al riesgo	Poder relativo de negociación	Valor asignado ⁵⁰
Presidente	Medio	Muy adverso	Débil	1
Gobernador	Largo	Poco adverso	Fuerte	5
Legisladores PRI*	Muy corto	Adverso	Medio	3
Legisladores PRD*	Muy corto	Poco adverso	Medio a débil	2
Legisladores PAN*	Muy corto	Muy adverso	Muy Débil	1
Organizaciones indígenas y campesinas	Muy largo	Poco Adverso	Medio a fuerte	4
Líderes y comunidades indígenas	Muy largo	Adverso	Débil a medio	2
Actores económicos	Muy largo	Poco adverso	Medio a fuerte	4
Clero local	Largo	Medio	Medio	3

* Me refiero a los legisladores de la LV Legislatura local.

3.5 Escenarios.

El gobernador se enfrenta a principios de 1994 con una situación política delicada. El conflicto en Chiapas tenía repercusiones directas sobre el territorio oaxaqueño, no sólo porque afectaba sicológicamente a las comunidades y pueblos indígenas, también repercutía en las cuestiones de seguridad del estado.

El estallido en Chiapas tiene dos efectos inmediatos en Oaxaca: primero, despierta las demandas indígenas en el estado, sensibiliza y moviliza a las organizaciones, a los líderes y a las propias comunidades con una causa con la que se identifican; segundo, se complica el ambiente de las próximas elecciones en el estado, pues es un estado con numerosos

⁵⁰ A partir del poder relativo de negociación de cada uno de los actores es como se obtuvo el valor asignado, siendo el 1, el valor mínimo otorgado a un actor muy débil y el 5 el valor máximo para un actor muy fuerte.

conflictos electorales en el pasado que bajo estas circunstancias puede verse gravemente afectado el clima político de la entidad.⁵¹

Las ventajas con las que cuenta el gobernador son también dos: en Oaxaca, a diferencia de otros estados hay una larga historia de relación entre el gobierno estatal y las comunidades indígenas, muchas veces con sangrientos y dramáticos encuentros, pero la gran mayoría encontrando canales de cooperación.⁵² Oaxaca cuenta con una población mayoritariamente indígena y se hace necesario tomar en cuenta las necesidades y demandas de éstos para poder gobernar.

La otra ventaja del gobernador es que ninguno de los actores está interesado en caer en un escenario de conflicto abierto como el que se vive en Chiapas. El contexto de negociación al que se enfrentan tiene la peculiaridad de que se busca evitar una situación de violencia. Se parte, entonces, de buscar una salida política para evitar un posible enfrentamiento entre pueblos indígenas y gobierno.

La primera decisión a la que se enfrenta el gobernador es la siguiente: puede no hacer nada frente al conflicto vecino, es decir, aumentar la vigilancia, reforzar la seguridad e ignorar el suceso y sus repercusiones en el estado; o, puede emprender medidas para aminorar el impacto del E.Z.L.N. en Oaxaca.

Para el gobierno estatal la primera opción estaba irremediablemente descartada. Este escenario resultaba muy costoso en términos políticos al gobierno por dos razones fundamentales: en primer lugar, los acontecimientos en Chiapas detonarían las demandas políticas de los pueblos indígenas un poco enfriadas mediante políticas públicas paliativas. Esto provocaría manifestaciones, inconformidades y aumento de las demandas por parte de

⁵¹ Sobre la conflictividad electoral en Oaxaca, véase: Fausto Díaz, *Los municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca* (1992);

⁵² Véase: Jaime Bailón, *Pueblos indios, élites y territorio* (1999).

los pueblos indígenas. Por una cuestión de gobernabilidad, el gobierno del estado debía evitar una situación así; además el problema de la guerrilla en Chiapas era una cuestión de seguridad nacional y había que actuar cuanto antes para aminorar el impacto de este movimiento sobre el resto del país.

En segundo lugar, la otra cuestión que era costosa para el gobierno de Diódoro Carrasco, era que se avecinaban unas elecciones locales en el estado y el resultado electoral dependería, quizás, en gran medida de la reacción del gobierno frente a esta problemática. El predominio del PRI en la entidad dependía en buena medida de la decisión que se tomara en esos momentos; había que tener en cuenta la elecciones de 1995 para determinar una acción estratégica.

Dado que no se podía ignorar el problema, el gobernador tenía sólo una opción: tomar medidas para disminuir el impacto del E.Z.L.N. en su estado. Había que llevar a cabo las medidas necesarias para aminorar las posibilidades de contagio de la guerrilla, así como evitar un conflicto armado, disminuir la tensión y las inquietudes de las organizaciones y comunidades indígenas. El problema al que se enfrenta el gobernador y todo su equipo era: ¿Qué hacer frente a un escenario de esta naturaleza? ¿De qué magnitud debe ser la respuesta que se debe emprender? ¿Debe hacerse una reforma constitucional o solamente tomar medidas de gobierno?

El gobernador también debe considerar las restricciones a las que se enfrenta. No tiene un margen de maniobra muy amplio debido, entre otras cosas, a las restricciones que le imponen los marcos institucionales federales, así como las políticas emprendidas por el gobierno federal frente al conflicto en Chiapas.

El planteamiento de los siguientes escenarios se basó en las posibilidades que podría haber enfrentado el gobernador y su equipo a partir de que inicia el conflicto en Chiapas y

hasta que se desarrolla el proyecto de reforma. A continuación se muestran algunos de los equilibrios posibles a los que se enfrentaban los actores arriba descritos:

- 1. Status quo:** Implica una nula reacción del gobierno estatal y federal frente a esta situación; significa dejar las cosas tal como están, sin reformas, sin programas de gobierno, sin políticas públicas, en todo caso, lo único admisible para mantener el *status quo* sería reforzar la seguridad.
- 2. Solución económica:** Tomar medidas precautorias de tipo económicas: inyectar recursos a zonas marginadas, creación de empleos, distribución de materiales para el campo y construcción, viviendas, maquinaria para caminos, insumos para la producción, construcción de clínicas y creación de fondos destinados a aminorar la pobreza.
- 3. Usos y Costumbres con partidos:** Tomar en cuenta las demandas de los pueblos y organizaciones indígenas sobre el respeto a sus usos y costumbres, pero con algunas variaciones. Este escenario consiste en respetar los mecanismos propios de elección de las autoridades municipales al mismo tiempo que se permite la competencia entre partidos políticos a nivel municipal, ya sea mediante planillas u otras fórmulas de elección.
- 4. Usos y Costumbres sin partidos:** Retomar algunas de las demandas de los pueblos y organizaciones indígenas: la más importante consiste en respetar las elecciones en aquellos municipios donde se llevan a cabo mediante el sistema de usos y costumbres, sin presencia alguna o intromisión de los partidos políticos o de algunas autoridades que no sean las aceptadas por el pueblo.

5. Autonomía política: Implica una reforma institucional profunda donde se garanticen los derechos políticos a los pueblos indígenas, además de derechos de representación política en las cámaras, redistribución de varias regiones, y descentralización de recursos económicos a las comunidades. Esta medida implica la autonomía política y prácticamente económica de las regiones o municipios indígenas.

3.5.1 Análisis de escenarios para cada actor

Para el Presidente de la República, en el caso de Zedillo, el escenario ideal es que la situación se resuelva sin hacer grandes cambios a la legislación y entramado institucional del país, por ello, estaría a favor de una solución económica, mediante la cual se puedan resolver los principales problemas de las comunidades indígenas: salud, vivienda, servicios, etc. En cuanto a una segunda opción válida puede que opte, en caso de que la primera no fuera suficiente, por el mantenimiento del *status quo*; ya que preferiría no arriesgar en una maniobra complicada y mantenerse sin modificaciones hasta el final de su régimen. En tercer lugar estaría la opción de llevar a cabo una reforma para aceptar los “usos y costumbres” pero con la posibilidad de que los partidos políticos participen; y en cuarto, la opción de los “usos y costumbres” como único mecanismo de elección de autoridades. Sin embargo, para este actor estos dos últimos escenarios son igualmente indeseables, por tanto, no son ni siquiera una opción viable que se profile en su horizonte de posibilidades. Por lo anterior, estaría completamente en contra de la autonomía política para los pueblos indígenas que implique la descentralización de recursos y facultades a una nueva demarcación territorial, gobernada y administrada por los indios.

Para el gobernador Diódoro Carrasco, las opciones se encuentran ordenadas de la siguiente manera. Dado que las demandas de los pueblos recaen sobre él, le resulta imposible mantener el *status quo* y dejar pasar la situación, esto sin duda le traería consecuencias indeseables para la gobernabilidad del estado, por tanto, es su última opción. Está institucionalmente imposibilitado para poder hacer una reforma profunda que otorgue gran parte de autonomía a las regiones indígenas del estado y que los dote de facultades administrativas y de gobierno; además tampoco le conviene pues pierde control sobre estos grupos.⁵³ Entonces, ¿qué puede hacer? Sus posibilidades se centran a las otras tres opciones, entre las cuales realmente no tiene una estrategia dominante, prácticamente está a favor de cualquiera de estas opciones y la decisión final la deja a consideración de los otros actores. Veamos: la opción de tomar medidas económicas para paliar la situación de marginación de las comunidades indígenas es llevada a cabo por el gobernador desde el primer momento del levantamiento zapatista. Debido a que se da cuenta de que no es suficiente es que está dispuesto a dar una respuesta más profunda. Entre una reforma de "usos y costumbres" sin partidos y otra en donde entren los partidos, el ejecutivo es muy ambiguo y realmente es difícil predecir donde estaba su verdadera preferencia.⁵⁴ Él sabía que con ambas podía mantener el control del estado; sin embargo, no pensaban de la misma forma algunos de los miembros de su partido. Los intereses del gobernador, a diferencia de algunos diputados y otros miembros del PRI, son de corto plazo; el gobernador sólo está interesado en dos cosas sumamente importantes para él: las elecciones locales de 1995 y su ascenso político.

⁵³ Si en Oaxaca se pierde el poder de los recursos económicos sobre los pueblos indígenas, se pierde realmente el poder; en realidad el control del gobierno sobre los pueblos es a partir de que éstos reciben recursos del centro.

⁵⁴ Por un lado la presión de las organizaciones y comunidades indígenas piden el respeto a los usos y costumbres sin la presencia de partidos políticos; por el otro, el PRI se resiste a dejar estos municipios. El gobernador es la bisagra en este dilema, su posición trata de conciliar estos dos intereses cruzados.

Para los diputados del PRI las opciones eran algo distintas a las de su gobernador. Como ya hemos mencionado, realmente había dos fracciones entre estos legisladores, los *diodoristas*, que apoyaban al gobernador en esta reforma y los *conservadores* que estaban en contra.⁵⁵

Para los *diodoristas* prácticamente las opciones son idénticas a las del gobernador. La primera preferencia de éstos es llevar a cabo la agenda del gobernador y es difícil que cambien de parecer debido a que gran parte de su apuesta política está en el futuro de su gobernador, si a él le va bien, a ellos también. Aunque quizás en el fondo no entendieran del todo las razones del gobernador, y prefirieran mantener el *status quo*, su fidelidad al gobernador es mayor a sus deseos de conservar el poder para su partido.

Para los legisladores conservadores su escenario ideal está muy probablemente en el *status quo*, el mantenimiento de la situación tal como se encuentra implica que ellos sigan manteniendo el equilibrio de poder a su favor, no tendrían porque preferir un cambio que quizás afecte su situación política hasta el momento. En segundo lugar está la opción de los recursos económicos, esta es una opción que no implica un sacrificio alto y que por el contrario, bien puede beneficiarles también a ellos. En tercer lugar, serían partidarios de una reforma de “usos y costumbres” pero permitiendo la entrada de partidos políticos, así realmente podrían seguir compitiendo por el poder municipal; en cuarto lugar está la opción de “usos y costumbres” sin partidos, donde no estarían en un escenario muy favorable ya que sería el equivalente a perder ciertos espacios de poder los cuales tradicionalmente eran parte del PRI; por último, está la opción de la autonomía política para los pueblos indios,

⁵⁵ Se podría hablar de un tercer grupo de legisladores pero que dado su reducido número es muy marginal su peso en el Congreso. Existe una pequeña minoría de legisladores priistas de extracción indígena, que abiertamente expresan sus preferencias mucho más afines a las de las comunidades u organizaciones indígenas. El orden de preferencias de éstos sería: autonomía política, usos sin partidos, usos con partidos, solución económica y por último, *status quo*.

esto sí es inconcebible ya que disminuye considerablemente su poder político en la región, y por ningún motivo están dispuestos a sacrificarse de esa manera.

A los legisladores perredistas también habría que dividirlos en dos grupos: aquellos que provienen de los movimientos sociales campesinos y que mantienen una postura mucho más cercana a las comunidades y organizaciones indígenas; y aquellos que tienen una vinculación mayor con el PRD nacional o extralocal y su lógica de preferencias es mucho más afín a los intereses de un partido opositor que busca alcanzar el poder.

Para el primer grupo, aquellos más identificados con los movimientos indígenas del estado, el orden de los escenarios es el siguiente: en primer lugar están a favor de la autonomía política para los pueblos indígenas, a pesar de que esto signifique un sacrificio político para los partidos políticos, están a favor de las causas de los pueblos indígenas; en segundo lugar, se manifiestan a favor de una reforma para reconocer los usos y costumbres pero sin la presencia de los partidos políticos, una vez más privilegian su vinculación con las causas indígenas antes que los intereses de su partido; en tercer lugar, estarían a favor de la reforma de usos y costumbres con la posibilidad de intromisión de los partidos, aunque ésta no es una opción muy adecuada para ellos, ciertamente es la opción que maximiza los intereses de su partido; en cuarto lugar, está la solución económica, no es una opción preferida ya que implica una relación clientelar con el partido oficial que no beneficia en absoluto al PRD; finalmente, en quinto lugar, está el *status quo*, no es una opción deseada ya que sería un desperdicio no aprovechar el momento para hacer algunos cambios..

El segundo grupo de legisladores perredistas seguirían el siguiente orden en los escenarios políticos: en primer lugar ellos proponen la aceptación de los “usos y costumbres” para las comunidades indígenas, sin embargo, están a favor de que los partidos políticos puedan entrar, porque su lógica es quitarle el monopolio de registro al PRI sobre

esos municipios; en segundo lugar, muy a su pesar están a favor de una solución económica, aún sabiendo que esto sólo beneficia al PRI; en tercer lugar, optan por el *status quo*, pues resulta una opción media ya que puede servirle para acusar al partido oficial de no actuar adecuadamente frente a este problema. Lo sobresaliente es que contra las expectativas ideológicas de estos legisladores, el cuarto lugar de sus preferencias son los usos y costumbres sin partidos, ésta no es una opción muy deseada ya que sacaría a los partidos de la competencia por el poder a ese nivel; igualmente, la quinta opción es la autonomía política, que de igual forma implica la expulsión de los partidos políticos de estos espacios y finalmente el PRD está interesado en ganar estos espacios.

Para los legisladores del PAN ninguna de las opciones es la adecuada. En primer lugar, estarían a favor de las medidas económicas para aminorar el atraso de las comunidades indígenas, sin embargo, lo ideal sería que estos recursos no estuvieran condicionados a cuestiones clientelares, sino que fueran parte del actuar normal del gobierno (algo imposible para la normalidad política de Oaxaca). En segundo lugar podría decirse que apoyan antes el *status quo* que cualquiera de las otras opciones; en realidad el peor de los escenarios para los panistas es otorgar derechos a los pueblos indígenas que los mantengan en el “atraso y en la incivilidad en la que viven” (panistas *dixit*). La aceptación de los “usos y costumbres” implica la aceptación de “prácticas antidemocráticas y que oprimen las garantías individuales”, además de mantener los cacicazgos locales. La opción de los “usos y costumbres” y partidos políticos es, por otro lado, el peor de los dos mundos, pues se combinan lo peor de los dos mecanismos electorales, la competencia por el poder a través de planillas o candidatos que supuestamente son independientes pero están vinculados muchas veces a un partido o por el contrario una vez electos se sumaran al partido que ofrezca mejores ofertas. Por último, la opción de otorgar autonomía política a

los pueblos indios está más allá de la lógica de estos legisladores, implica el sacrificio y el fin de la nación a favor de la preeminencia de un conjunto de pueblos y costumbres “arcaicas y retrógradas”.

Para las organizaciones indígenas la situación es muy distinta a la de los anteriores personajes. Para este actor las preferencias son las siguientes: en primer lugar, dado que con ello se fortalecen, está la autonomía de los pueblos indios, que se les permita autogobernarse y administrar sus recursos bajo sus propias reglas y criterios es sin duda su prioridad; en segundo lugar, está la opción de respetar los “usos y costumbres” pero sin la intervención de ningún partido político, esto en el sentido de fortalecer a las comunidades y evitar la división y los conflictos que los partidos han introducido a sus comunidades. Obviamente también están buscando dejar fuera a los partidos políticos de su esfera de poder por ser sus más cercanos competidores por el poder. A partir de la siguiente opción empiezan los problemas: la tercera y ya muy problemática es la de “usos y costumbres” con la posibilidad de partidos políticos. Esto, como se ha dicho, combina lo peor de los dos mundos, además de las candidaturas y planillas del pueblo existe la posibilidad de competir contra otras candidaturas o planillas vinculadas a partidos, caciques o operadores políticos, lo cual desvirtúa la esencia de los “usos y costumbres”. En cuarto lugar tendríamos la opción económica, aunque siempre resulta útil obtener recursos del gobierno se necesita algo más que limosnas. Siguiendo esta lógica, la última opción está en el *status quo*, pues deja como hasta el momento todas las demandas de los pueblos indígenas suspendidas hasta un nuevo acontecimiento político: una campaña, un nuevo sexenio u otro levantamiento armado.

Para las comunidades y líderes indígenas el *ranking* es muy similar al de las organizaciones indígenas. En realidad los objetivos son prácticamente los mismos: la idea

es mantener la unión de las comunidades indígenas y esto implica liberar la esfera política de los pueblos de los partidos políticos y otros elementos “contaminantes”, ya que los partidos políticos son entidades ajenas a la comunidad que los desplazan del control político local. El orden de sus preferencias sería el siguiente: en primer lugar, estarían a favor de la mayor autonomía política posible con el fin de gobernar y administrar sus recursos con sus propias reglas y criterios. Si esto no es posible, aceptarían la legalización de los “usos y costumbres” siempre y cuando se margine a los partidos políticos; en tercer lugar, pero ya con algunos inconvenientes sería la reforma de “usos y costumbres” con presencia de los partidos políticos, ya he explicado anteriormente por qué. En cuarto, está la opción económica, pues no sólo es simplemente una medida de tipo temporal, además suele estar muy mal empleada y distribuida, por lo general el que recibe dichos recursos es un cacique local que los usa para sus intereses individuales. En quinto lugar está el *status quo* que deja la situación tal como está por un tiempo indefinido.

Para los finqueros, ganaderos, empresarios y demás representantes de los intereses económicos del estado el orden de preferencias es muy distinto. Para estos actores su escenario ideal está muy probablemente en el *status quo*, el mantenimiento de la situación tal como se encuentra implica que ellos sigan disfrutando de los privilegios con los que cuentan; no tendrían porque preferir un cambio que quizás disminuya o afecte los beneficios con los que contaban hasta el momento. En segundo lugar está la opción de los recursos económicos, pues resultan una necesidad innegable, que en todo caso les beneficia también a ellos, pues mejorar los caminos, llevar energía eléctrica y agua donde no hay es un beneficio para todos. En tercer lugar, serían partidarios de una reforma de “usos y costumbres” pero permitiendo la entrada de partidos políticos, así realmente se puede seguir compitiendo por el poder, y conociendo las formas para conquistarlo, esto realmente

no afecta en nada su situación; en cuarto lugar está la opción de “usos y costumbres” sin partidos, donde no estarían ya en una posición tan cómoda, pero igualmente encontrarían los mecanismos para poder influir en estas elecciones; por último, está la opción de la autonomía política para los pueblos indios, esto sí es inconcebible y podría resultar un peligro para sus intereses económicos.

El clero tiene el siguiente orden: en primer lugar está a favor de una autonomía política para los pueblos indios, que les permita gobernarse y administrar sus asuntos sin intervención de partidos políticos o de otras instancias de gobierno; en segundo lugar, estaría de acuerdo con la reforma de usos y costumbres pero sin la intervención de los partidos que pervierten la dinámica política de las comunidades; en tercer lugar, pero ya con ciertas resistencias, están a favor de la reforma de “usos y costumbres” con la intervención de los partidos políticos; en cuarto, colocan a la solución económica, aunque saben bien de los problemas de este tipo de medidas; y en quinto está la opción del *status quo*, que no resulta para nada benéfica (ver **Cuadro 6**).

3.5.2 Los resultados según el modelo de elección racional.

El número de veces que el *status quo* aparece como la primera opción de los actores es dos veces, solamente para los intereses económicos y los diputados priistas conservadores la mejor opción es dejar todo como hasta el momento. Como segunda opción, aparece dos veces: para el presidente y para los diputados del PAN, pues no están de acuerdo en que se haga algo que va en detrimento de la democracia y los derechos individuales. Ningún actor la coloca en la tercera posición. Lo sobresaliente es que es la última opción para seis de los

Cuadro 6: Ranking de los escenarios para cada actor (1995).

Actor	Escenarios				
	Status Quo	Solución Económica	Usos con partidos	Usos sin partidos	Autonomía política
Presidente	2	1	3	4	5
Gobernador	5	1	2	3	4
PRI: Diodoristas	5	1	2	3	4
PRI: Conservadores	1	2	3	4	5
PRD: Partidistas	3	2	1	4	5
PRD: Indigenistas	5	4	3	2	1
Diputados PAN	2	1	3	4	5
Organizaciones	5	4	3	2	1
Líderes comunales	5	4	3	2	1
Clero local	5	4	3	2	1
Intereses económicos	1	2	3	4	5

Cuadro 7: Sumatoria de resultados según escenarios.

Número de repeticiones en	Escenarios				
	Status Quo	Solución Económica	Usos con partidos	Usos sin partidos	Autonomía política
Primer lugar	2	4	1	0	4
Segundo lugar	2	3	2	4	0
Tercer lugar	1	0	8	2	0
Cuarto lugar	0	4	0	5	2
Quinto lugar	6	0	0	0	5

actores, tomando en cuenta a los más influyentes e importantes, como el gobernador, algunos legisladores y otros tantos.

La opción de una solución económica está en primer lugar para varios de los actores: para el gobernador, el presidente, los diputados del PRI y del PAN, prefieren que de esta

manera se solucione el conflicto, para el PAN existe la inconformidad de que sabe que estos recursos se aplican con fines electorales, y no siempre se distribuyen uniformemente.. Es la segunda opción para los intereses económicos, los diputados priistas conservadores, quienes no tienen problemas en que un poco de recursos sean destinados a los pueblos indígenas, pues también se benefician en parte, pero también para los diputados perredistas partidistas, quienes la ven como una opción preferible a cualquiera de las demás. En tercer lugar nadie la coloca y sí, en cambio, es la cuarta opción para cuatro actores con bastante fuerza: para clero, líderes y organizaciones indígenas, además de los perredistas indigenistas. En último lugar la sitúan sólo los diputados del PRD que saben perfectamente que estos recursos le retornan en beneficios al gobierno estatal y por ende al PRI y sus representantes locales.

Los “usos y costumbres” con la intervención de partidos políticos es el ganador de Condorcet.⁵⁶ Debido a que es la tercera opción para la gran mayoría de los actores, lográndose así que en esta opción se concentren la preferencia media de la mayoría de los actores y la haga en términos de su factibilidad la opción con mayores posibilidades de ser la ganadora. En esta opción todos minimizan sus pérdidas, a pesar de que no sea muchas veces su primera opción, pero donde seguramente existen mayores distancias entre los actores. Así, es la primera opción para un actor: los diputados partidistas del PRD, quienes deseaban entrar a registrar candidatos en los municipios indígenas; es la segunda opción para dos actores de mucha peso: gobernador y diputados diodoristas, quienes planeaban hacer una reforma pero temían perder la influencia dentro de estos municipios; pero lo interesante es que es la tercera opción de ocho actores: presidente, diputados priistas

⁵⁶ El ganador de Condorcet es aquel resultado que se repite el mayor número de veces para el mayor número de actores aunque no sea el primer lugar de éstos; para una explicación detallada sobre este tipo de resultados, véase: William Riker, *Liberalism against Populism* (1982); Shepsle y Bonchek, *Analyzing Politics* (1997).

conservadores, perredistas indigenistas, diputados del PAN, clero, líderes indígenas y organizaciones, así como de los intereses económicos. Por tanto la convierte en la opción más viable para ganar, a pesar de no ser la opción número uno de la mayoría.

En cuanto a la variante de “usos y costumbres” pero sin la intervención de los partidos políticos encontramos que no es la primera opción de ningún actor, pero es la segunda opción para los líderes indígenas, organizaciones, clero y diputados del PRD vinculados al movimiento indigenista. Es también la tercera opción para el gobernador y los diputados de su partido fieles a los intereses de éste. Es la cuarta opción para los intereses económicos, los priistas conservadores, los legisladores perredistas partidistas, los diputados del PAN y el presidente de la República. No hay nadie que la haya situado en quinto lugar.

La autonomía política para los pueblos y comunidades indígenas resulta ser una opción muy polarizada por lo siguiente: es la primera opción para líderes indígenas, organizaciones, clero y los perredistas indigenistas, pero también es la última opción para presidente, priistas conservadores, perredistas partidistas, los intereses económicos y los diputados del PAN. Es la cuarta opción para el gobernador y los diputados diodoristas y ninguno de los actores involucrados la ubica en tercer lugar. Por tanto es una opción que a pesar de contar con el apoyo de casi la mitad de los actores, es igualmente rechazada por la otra mitad, y además por aquellos actores que tienen un mayor poder de negociación; por tanto, esta opción es imposible que se lleve a cabo.

3.5.3. Considerando la distribución del poder.

El modelo anterior, aunque tiene en cuenta que los actores no tienen con el mismo poder relativo frente a los otros, no es una variable que se haya incluido al momento de hacer la sumatoria de preferencias entre los actores. Por ello, a continuación se presenta una

modificación al modelo anterior incluyendo el poder relativo de negociación de los actores involucrados en la reforma de usos y costumbres.

En caso de que se desee considerar la cuestión de la distribución del poder es indispensable otorgar los pesos de diferencia entre unos y otros actores que se asignaron en un principio (ver **Cuadro 5**). Tomando una escala de 1 a 5, se asignaron valores a aquellos actores que por su poder relativo tenían una mayor o menor influencia en las negociaciones de dicha reforma. Así, el gobernador, uno de los actores más poderosos al momento de la negociación se le asignó el valor de 5. Igualmente, el presidente, debido a las características previamente mencionadas en este capítulo se le asignó el valor de 1. Así sucesivamente a cada uno de los actores involucrados se le asignó un valor entre 1 y 5 para evidenciar su mayor o menor poder de negociación en la reforma para la legalización de los usos y costumbres.

Lo anterior tiene como consecuencias que el peso de cada una de las decisiones de los actores no sea igual, debido a esta diferencia de poder entre ellos. Así un voto del gobernador hacia una decisión no puede ser considerado igual que un voto por parte de los diputados panistas, del clero o las comunidades indígenas. Inevitablemente hay actores que tienen mayor fuerza frente a los otros. Lo que se hizo para llevar estas diferencias al modelo analítico fue simplemente considerar por el número asignado cada uno de los votos de los actores. Si el gobernador coloca en primer lugar la solución económica ésta no se considera como un punto, sino como cinco ya que ese es el valor asignado para las decisiones de este actor. Con el resto de los actores se hizo lo mismo. A continuación se muestra el **Cuadro 8**, donde se pueden observar los resultados después de incluir el poder relativo de los actores:

Cuadro 8: Sumatoria de resultados ponderados por poder relativo.

Número de repeticiones en	Escenarios				
	Status Quo	Solución Económica	Usos con partidos	Usos sin partidos	Autonomía política
Primer lugar	6	8	1	0	10
Segundo lugar	2	7	6	10	0
Tercer lugar	1	0	18	6	0
Cuarto lugar	0	10	0	9	6
Quinto lugar	16	0	0	0	9

Si observamos el **Cuadro 8** vemos que se modificaron algunas de las cantidades esto simplemente refleja el poder de los actores en las votaciones del modelo anterior. Realmente no hay cambios sustanciales en los resultados, solamente se multiplica el valor de algunos resultados haciendo más evidente que dondequiera que los actores con mayor poder se ubicaran la probabilidad de que uno de esos escenarios ocurriera era mucho más alta, en comparación con aquellos escenarios que los actores con alto poder despreciaban.

Lo que este cuadro refleja es que una vez más, debido a los actores que así lo consideraron, la opción de usos y costumbres con partidos fue la decisión que más puntos acumuló. También resulta claro que el status quo es algo que no sucederá, ya que gran parte de los actores importantes están de acuerdo de que no es una opción viable en estos momentos. Por otra parte, la autonomía política parece ser una opción sumamente dividida entre un grupo de actores que la apoyan por completo y otro que se niega rotundamente a aceptar una medida de este tipo. Como se puede apreciar, el **Cuadro 8** sólo nos confirma los mismos resultados que habíamos encontrado en el ejercicio anterior.

3.6 Conclusiones.

Lo que el modelo de elección racional utilizado en este capítulo arroja como resultado y que permite concluir este capítulo es lo siguiente.

A partir de las preferencias de cada uno de los actores expuestos e involucrados en el proceso de reforma del CIPPEO, se obtuvieron cinco posibles escenarios. Haciendo el cruce de preferencias de los actores sobre estos escenarios se llegó a un resultado que coincide con el resultado del proceso de negociación (véase **Capítulo 4**). La preferencia media para la mayoría de los actores es sin duda la opción de los usos y costumbres con intervención de los partidos políticos; esto es lo que se conoce en la literatura de elección racional como un “ganador de Condorcet”, e implica un resultado que, a pesar de no ser la primer preferencia de los actores, minimiza las pérdidas de éstos y garantiza un resultado satisfactorio para un buen número de los ellos (aunque no sea una satisfacción total). En otras palabras, la opción de los usos y costumbres con partidos políticos es la que más se repite como tercera preferencia de la mayoría de los actores analizados; es la media para cada uno de ellos y en consecuencia es la media para el total. Es una opción que minimiza los costos políticos de muchos de los actores al mismo tiempo que maximiza las expectativas de algunos otros.

"No crean que ustedes son, no se metan en su cara, en su corazón, en su ser, en creer que son superiores, sean humildes, no cambien su forma de sentir, de pensar, de actuar, porque ya está en su mano la vara de Mando."

Oración Chatina de toma de posesión.

Capítulo IV. Crónica de una reforma incómoda.

4.1 Introducción.

En este capítulo se describe el proceso de reforma del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO) durante el periodo de 1995 a 1997, cuando se hicieron las modificaciones que reconocen los mecanismos tradicionales de elección de autoridades municipales.

Si bien el **Capítulo 3** sólo presenta el modelo analítico para analizar el posible resultado de la interacción entre los actores involucrados en la reforma, este capítulo ilustra cada una de las etapas para aceptar las formas de elección tradicionales; desde el momento del levantamiento zapatista hasta la aprobación en el Congreso oaxaqueño del Capítulo Cuarto del CIPPEO.

A partir del modelo analítico presentado en el capítulo anterior y del resultado que nos ofrece un esquema de interacción estratégica para un proceso de negociación legislativo, es posible contrastar en este capítulo el modelo con la realidad y verificar la conducta efectiva de los actores involucrados en la negociación de la reforma. En una primera parte se muestran los antecedentes de la reforma; segundo, se describe el primer momento de la reforma al CIPPEO hecho en 1995; en una tercera parte se muestran algunas de las consecuencias y efectos de esta primera reforma; y en la parte final, se describe el segundo momento de la reforma, que implica las correcciones hechas en 1997.

La reconstrucción de dicho proceso se hizo a través del seguimiento diario de la prensa local, en particular de los periódicos de *Noticias* y *El Imparcial* de la ciudad de Oaxaca. A falta de documentos como el Diario de Debates en la Cámara de representantes del estado de Oaxaca, fue necesario recurrir a fuentes hemerográficas y complementar la información con entrevistas a algunos de los actores involucrados en dicho proceso (para más detalles véase **Capítulo 3**). Es posible que existan ciertas imprecisiones en algunas partes de la narración, sin embargo, éstas se deben en gran medida a las lagunas informativas que existen sobre el tema y a la imposibilidad de reproducirlas, pues algunos de los entrevistados tampoco recordaban esos momentos.

4.2 Los antecedentes de la reforma.

Las reformas hechas al CIPPEO durante los años de 1995 y 1997 no deben pensarse de manera aislada. Años antes, durante el gobierno del Lic. Heladio Ramírez se habían hecho una serie de modificaciones constitucionales para dar un mayor reconocimiento a las prácticas y costumbres de los pueblos indígenas del estado. Aunque muy limitadas, estas modificaciones sentaron un ligero precedente en la legislación estatal en materia de derechos indígenas.

En 1990, el gobernador Heladio Ramírez deseaba formalizar legalmente algunas de las demandas más frecuentes de las comunidades indígenas. Tras la experiencia de dedicar los primeros años de su gobierno a solucionar problemas postelectorales a todo lo largo del estado, el gobernador necesitaba encontrar una solución a dichos conflictos.¹ Entonces, se hizo un primer esfuerzo por reconocer en la constitución estatal algunas prácticas y costumbres de los pueblos indígenas del estado. Incluso se dice que el gobernador se reunió

¹ *Proceso*, 20/08/1989.

con algunos senadores y el presidente Miguel de la Madrid para plantear una propuesta que otorgara mayor autonomía a los pueblos indígenas del país, obviamente esta iniciativa fue completamente rechazada.

El gobernador envía a la cámara un decreto de ley con modificaciones en varios ramos que otorgarían mayores prerrogativas a los indígenas del estado. La Legislatura LIV del estado no aprueba en su totalidad las reformas enviadas por el ejecutivo; no obstante, se hacen importantes modificaciones que habrían de preparar el terreno jurídico para las reformas subsiguientes.

A continuación se muestran algunas de las reformas hechas al texto constitucional a través del Decreto # 86 con fecha del 9 de agosto de 1990:

Título I, Principios Constitucionales y Garantías

Artículo 12 ...

Las autoridades municipales preservarán el tequito como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica.

Los habitantes del estado tienen todas las garantías y libertades consagradas en esta constitución, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social.

Artículo 16

El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sostenida en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran.

La ley establecerá las formas, medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y promoverá el desarrollo de las normas específicas de organizaciones social de las comunidades indígenas.

...

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los individuos el acceso eficiente a la protección jurídica que el estado brinda a todos sus habitantes...

Artículo 25

En la ley se establecerá el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas.²

La reforma del gobernador era mucho más ambiciosa de lo que finalmente se aprueba; proponía modificaciones a 24 artículos, de los cuales, 6 proponían nuevas concesiones para

² Véase, *Reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca*, 29 de octubre de 1990.

los grupos étnicos del estado. Además de las reformas aquí mostradas se hicieron modificaciones en materia agraria, educativa, cultural, de hacienda, turismo, etcétera. En total, se hicieron cambios a los artículos 12, 16, 25, 80, 90, 94, 108, 150, 151 de la constitución oaxaqueña. Con esta reforma se pretendía otorgar el reconocimiento a los “usos y costumbres”, al tequio, el acceso efectivo a la justicia del Estado, entre otras cosas, sin embargo, la cámara no aprobó todo lo que el gobernador hubiera deseado. El terreno político aún no estaba listo, habría que esperar algunos años.

Una de las críticas que no se hizo esperar apuntaba la falta de una Ley secundaria que complementara las reformas hechas al texto constitucional; independientemente de los avances logrados, se hacía evidente la necesidad de una Ley reglamentaria que diera sustento y congruencia a la reformas.³ Es común la práctica legislativa de generar reconocimientos al vapor que nunca se llevan a la práctica por dos causas principales: la falta de una Ley secundaria que amplíe dichos derechos y la carencia de instituciones que hagan operables los derechos que se otorgan.

Para algunos autores, la causa de estas reformas obedecía principalmente a los siguientes factores: en primer lugar, era una respuesta a las frecuentes demandas de las organizaciones y comunidades indígenas; en segundo, daba muestras de la sensibilidad política del gobernador de origen mixteco; en tercer lugar, era la actualización de la constitución local a las reformas federales hechas en ese sentido. Había necesidad de avanzar mucho más en el otorgamiento de derechos políticos a las comunidades indígenas, sin embargo, no sería posible hacerlo.

³ Ver, Ma. Luisa Acevedo y Ma. Teresa Pardo, “Reformas Constitucionales y Derechos Culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca” (1993).

Más adelante, en 1991 el gobierno federal ratificaría el *Convenio 169* de la OIT, esto obligó a las modificaciones que corresponden al artículo 4º Constitucional; de igual forma, el gobernador Heladio Ramírez y el senador Diódoro Carrasco, como presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas en el Senado de la República, habrían de trabajar en adecuar el texto constitucional del estado a las nuevas prerrogativas incluidas en la constitución federal. El trabajo culminó en 1992 con las reformas al artículo 25 de la Constitución oaxaqueña donde se reconocen las prácticas democráticas de los pueblos indígenas.

Además, se hizo el reconocimiento de un conjunto de derechos para los pueblos indígenas del estado. La legislación del estado se adelantaba ligeramente y otorgaba más prerrogativas que no se contemplaban a nivel federal. El reconocimiento del tequio, el respeto a las formas democráticas propias de las comunidades indígenas eran ejemplo de ello. Pero aún eran enunciados muy generales que no otorgaban un sustento jurídico real a estas prácticas.

En cuanto a la legislación secundaria, en una revisión de los Códigos Electorales del estado, solamente en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos electorales de Oaxaca de 1992 se hace una mención en el artículo 17, segundo párrafo con respecto a las elecciones de “usos y costumbres”:

...En aquellos municipios cuyo proceso se rija por el sistema de usos y costumbres se respetará lo dispuesto por el párrafo quinto del artículo 25 de la Constitución.⁴

Al parecer, existía una preocupación legítima por la situación política de las etnias del estado, la inclusión de algunas de las demandas más frecuentes de los pueblos indígenas

⁴ *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca* (1992), Gobierno del Estado de Oaxaca.

daba muestra de un avance en la necesidad del gobierno estatal por disminuir los conflictos postelectorales que recurrentemente ocurrían en algunas regiones. No obstante, la reforma del gobernador Heladio Ramírez no se había podido llevar a cabo en su totalidad. ¿Por qué no fue posible hacerla en ese momento? ¿Qué motivó a los diputados priistas a rechazar la reforma del gobernador? ¿Por qué más tarde, durante el gobierno de Diódoro Carrasco, será posible dar reconocimiento legal a las prácticas democráticas de los pueblos indígenas que años antes se habían rechazado? Como intentaré mostrar a lo largo de este capítulo, es muy probable que los sucesos políticos ocurridos en el país produjeran las condiciones adecuadas para hacer posible esta reforma unos años más tarde.⁵

4.3 La Reforma Político Electoral de 1995.

El levantamiento armado del E.Z.L.N. en Chiapas tiene como consecuencia, entre muchas otras, la modificación de la agenda política del gobernador Diódoro Carrasco. El movimiento armado alerta al gobernador –y al presidente– sobre la posibilidad de un contagio dentro del territorio oaxaqueño. La necesidad de respuesta ante un escenario de este tipo es primordial; por tanto, las políticas y programas destinados a los pueblos indígenas del país adquieren de pronto un carácter prioritario después del 1º de enero de 1994. Esta vez no se podría seguir manteniendo el *impasse* de dejar a los asuntos indígenas para el final o para los tiempos electorales. Había que hacer algo cuanto antes.

El gobernador inicia una intensa movilización por todo el estado durante los meses posteriores al levantamiento zapatista para acercarse a las comunidades y pueblos

⁵ Lo cierto es que el futuro gobernador, Diódoro Carrasco, había sido Senador durante las modificaciones a la Constitución federal y local en 1992, además de Secretario de Contraloría durante el gobierno de Heladio Ramírez. Al parecer existe una cierta continuidad entre el proyecto de Carrasco y su antecesor, es probable que hubiera una visión similar ante el problema indígena del estado.

indígenas. Por ordenes del presidente Carlos Salinas, en una reunión con otros gobernadores,⁶ son instruidos para salir inmediatamente de gira por sus respectivos estados y recoger las principales demandas de los ciudadanos, así como iniciar un intenso programa de inyección de recursos económicos a fin de aminorar el impacto del E.Z.L.N. en otros estados. Desde ese momento, el gobernador Carrasco se dedica a recorrer el estado a la vez que va dando mensajes que invitan a la comunión pacífica y a la civilidad “que siempre a caracterizado a los oaxaqueños.”⁷

Desde el inicio del levantamiento en Chiapas, la prensa local avisaba de la facilidad de contagio de este movimiento en tierras oaxaqueñas. Durante los días y semanas subsiguientes, se observan numerosas columnas y artículos advirtiendo sobre la alta probabilidad de contagio de un brote violento en el estado, debido a la cercanía de un estado con el otro, pero principalmente a las condiciones de marginalidad y abandono de las comunidades indígenas. En esas fechas se leía en la prensa: “Oaxaca es tierra de cultivo para un movimiento sedicioso debido a la grave marginación y la extendida pobreza, situación muy similar a la que se vive en Chiapas.”⁸

Además los periódicos locales reportaban constantemente la presencia de grupos armados en la región de los Chimalapas⁹, región colindante entre los dos estados con una larga historia de conflictos violentos. Al mismo tiempo se da cuenta de la presencia del ejército en dicha región y la instalación de múltiples retenes en los caminos que comunican a ambas entidades. Durante los primeros meses posteriores a la rebelión zapatista no cesan

⁶ Asistieron a esa reunión los gobernadores de Veracruz, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Chiapas y algunos otros estados de la República con presencia de grupos armados.

⁷ *Noticias*, Oaxaca, 9/01/1994.

⁸ *Noticias*, 5/01/1994.

⁹ Existe un grave problema de invasión de tierras en la región de los Chimalapas que se ha agravado en la medida en que los últimos gobiernos estatales han preferido ignorar el asunto; además de que no se ha encontrado una solución por las vías institucionales a nivel federal; véase: *Proceso*, 10/07/1995.

de aparecer notas referentes al tema que hacen evidente el nerviosismo de la prensa por la posible expansión del zapatismo en territorio oaxaqueño.¹⁰

Después de haber recorrido buena parte del territorio oaxaqueño, el gobernador y su equipo habían escuchado las principales demandas de las comunidades y pueblos indígenas. Hasta el momento se habían dedicado a inyectar recursos económicos en varios puntos particularmente conflictivos del estado: se repartió maquinaria para hacer caminos, se inauguraron clínicas y se entregaron materiales de construcción o insumos para la producción agrícola. Pero el estallido en Chiapas había sensibilizado a las comunidades y organizaciones indígenas, quienes empezaban a presionar al gobierno estatal con la necesidad de otorgar mayor autonomía a los pueblos indios. Este nuevo escenario nacional les otorgaba momentáneamente un mayor poder de presión frente al gobierno estatal, quien hacía esfuerzos por evitar una situación similar a la de Chiapas.¹¹ El tema de la autonomía indígena, un asunto para nada nuevo en Oaxaca, resurgía y empezaba a convertirse en la principal demanda de los pueblos indígenas oaxaqueños. Conforme el gobernador visitaba nuevas poblaciones crecía el número de peticiones a favor de una autonomía real para los pueblos indígenas oaxaqueños.

Así, el 21 de marzo de 1994, durante la ceremonia del aniversario del natalicio de Benito Juárez, el gobernador Diódoro Carrasco en un simbólico acto político en el municipio de San Pablo Guelatao hace un llamado a entablar una “nueva relación con los pueblos de Oaxaca”, en una obvia referencia a los pueblos indios. Se pronuncia a favor de un nuevo trato sustentado en cuatro puntos: primero, la desconcentración de decisiones políticas en tres temas principales: la administración de justicia, el desahogo de los

¹⁰ Refiérase a *Noticias y El Imparcial*, 13/01/1994 en adelante.

¹¹ Con pleno conocimiento de la situación que enfrentaba el gobierno, algunos líderes indígenas advertían: “Que no se tenga que llegar a la violencia para lograrlo.”, *Noticias*, 22/03/94.

conflictos agrarios y el fortalecimiento de los usos y costumbres; segundo, compartir con las comunidades la toma de decisiones económicas gubernamentales para acordar la asignación de los recursos públicos y se democratice la concepción y ejecución de las acciones y planes regionales; tercero, transformar las estructuras gubernamentales especializadas en asuntos indígenas y comunitarios para la plena cabida a la participación de los representantes de los pueblos indios tendiente a combatir el centralismo; y cuarto, realizar acciones inmediatas, que atiendan las necesidades más urgentes sin perder las perspectivas de largo plazo, a partir de las prioridades de los propios pueblos.¹²

El gobernador Carrasco afirmaba que su gobierno “amparado en una visionaria Constitución estatal” daría expresión formal a un nuevo estilo de relación entre sociedad y gobierno. Con este avance, un tanto ambiguo y abstracto, no sé podía prever todavía el tipo de reforma que estaba planeando hacer el gobernador. A decir verdad, todavía no tenía una idea clara de qué tipo de reforma hacer y hasta qué grado de autonomía otorgar, en caso de que fuera necesario.

4.3.1 Los Foros de discusión: una forma de reducir actores.

Tras el evento en Guelatao siguió la organización de una serie de Foros de discusión sobre Legislación Indígena en varios lugares del Estado. Dichos Foros tenían como objetivo recoger las propuestas de las distintas organizaciones y etnias del estado; sirvieron como mecanismos para canalizar las inquietudes de una multitud de organizaciones y de otros actores sociales que demandaban al gobierno estatal la resolución de sus problemas. Frente a este universo de organizaciones y comunidades indígenas era necesario utilizar algún

¹² Noticias, 22/03/94.

método para recolectar y reducir el número de demandas.¹³ De esta forma se logró incluir al mayor número de actores al mismo tiempo que se intentaba reducir los costos de negociar con cada uno de ellos.

En cuanto a la organización de estos Foros, la prensa anunció numerosas fallas y una escasa participación. El primer Foro se realizó en el mes de mayo de 1994 con los pueblos Mixes para discutir las reformas al artículo 4º Constitucional. El 4 de julio de 94 se organizó el 2º Foro de Análisis de los artículos 4º y 27º constitucional en Ixtlán, Villa Alta y en la región Mixe. En éstos se discutieron las demandas que más tarde serían incorporadas por el equipo del gobernador a su iniciativa: “el nombramiento de las autoridades municipales por parte de los pueblos de manera democrática tiene que ser reconocido jurídicamente y no necesariamente por un partido político.”¹⁴ En esta etapa los representantes indígenas y de las organizaciones logran exponer sus demandas al gobierno estatal.

En el mes de agosto se realiza el 3er. Foro de los pueblos Zapoteco, Mixe y Chinanteco en Santiago Atitlán y, finalmente, el 4º Foro se lleva a cabo el 19 y 20 de noviembre del mismo año.

Estos eventos coinciden con una serie de advertencias por parte de grupos indígenas en contra del gobierno priista y de las políticas estatales. Sólo por mencionar algunos: los Pueblos Unidos del Rincón de la Sierra Sur declaran su negativa a votar por el PRI debido a los múltiples engaños a los que han sido sujetos por años.¹⁵ Asimismo, más de 60 comunidades de la región se suman a este reclamo y se declaran abiertos a escuchar las propuestas de todos los partidos para decidir su apoyo por alguno. Este fenómeno se

¹³ Vale la pena recordar de la existencia de 189 organizaciones indígenas y campesinas en el estado.

¹⁴ Ver: *Noticias*, 5/07/94, p. 16A.

¹⁵ *Noticias*, 12/06/94.

empieza a extender por todo el estado; mensajes de este tipo se repetirán frecuentemente a lo largo de los siguientes meses.

Uno de los casos más sobresalientes es el de Sola de Vega. El 7 de agosto hay un reclamo en rechazo a los partidos políticos, debido a que en este municipio no se admite propaganda política y, en general, rechazan todo lo relacionado con los partidos; sólo se admite el Frente Popular Solteco (FPS) como único instituto político capaz de registrar algún candidato en las elecciones municipales.¹⁶

Lo relevante de este tipo de manifestaciones es que obligan al gobierno del estado a tomar una decisión importante. Por un lado, las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas exigen una mayor autonomía y respeto a sus métodos de elección tradicionales; por el otro, hay amenazas de varios grupos que abandonan la lealtad al gobierno y su partido para adherirse a otros partidos o esperar algún tipo de respuesta del gobierno. El PRI local empieza a temer una salida masiva de sus militantes desencantados con las acciones del gobierno; mientras que el PRD se fortalece al sentir que este movimiento le traerá resultados positivos en las próximas elecciones.

Con esta serie de mensajes, el gobierno estatal está enterado de que la situación es delicada y en caso de no tomar una decisión correcta el resultado de las próximas elecciones puede tener dos consecuencias indeseables: primero, una numerosa cantidad de conflictos postelectorales que entorpezcan la labor de gobierno; segundo, los próximos resultados electorales pueden ser desfavorables para el PRI.

¹⁶ En 1988, la candidata del FPS, se registró con las siglas del PARM, pues sólo así podía competir por la alcaldía, debido a que la legislación local así lo indica. Pero más adelante, en las elecciones de 92, el PARM quería condicionar la candidatura del próximo presidente municipal, por lo que, dejaron a este partido para registrar al candidato bajo las siglas del PRD.

La situación política en el estado se agrava en el mes de octubre. La gran cantidad de conflictos postelectorales en el estado trae como consecuencia una crisis electoral y política de medianas proporciones. El PRD aprovecha las circunstancias políticas del momento para promover la necesidad de una reforma política a nivel estatal. Este partido presiona al gobierno a una negociación con todas las fuerzas políticas del estado; mientras que, a nivel federal, la situación es similar y los partidos políticos se preparan para las mesas de negociación de una reforma política nacional sumamente importante.

La situación política en el estado obliga a una negociación entre el gobierno y los partidos políticos. Para evitar una explosión política después o antes de las elecciones es indispensable que el gobernador negocie las "nuevas reglas del juego", acordes con los equilibrios y circunstancias del momento. El 13 de octubre de 1994, siete meses después del evento en Guelatao, el gobernador Carrasco anuncia que en 1995 habrá una reforma política "para actualizar los ordenamientos electorales del estado de Oaxaca."¹⁷ Uno de los temas centrales de la agenda sería el de la elección de autoridades municipales mediante los mecanismos tradicionales, tema que por cierto interesaba particularmente al PRD desde hace algunos años.¹⁸

4.3.2 Las mesas de Santo Domingo: la negociación con los partidos.

Es hasta el 24 de enero de 1995 que el gobernador presenta su anteproyecto de reforma electoral que pone a disposición de la cámara y de los partidos políticos con 13 puntos principales que buscaban disminuir los conflictos postelectorales; éstos eran: el respeto a

¹⁷ *Noticias*, 13/10/1994.

¹⁸ El PRD había venido reclamando el hecho de que el PRI tuviera el monopolio de registro de todos aquellos municipios que se elegían bajo el sistema de usos y costumbres; este partido reclamaba el derecho de poder registrar estos municipios bajo sus colores, al igual que lo hacía ilícitamente el PRI desde hace muchos años.

los usos y costumbres, la ciudadanización de los Consejos y Comités Electorales, la definición de la autocalificación de las elecciones a diputados que podría eliminarse, el acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación, la representación paritaria de los partidos políticos ante los órganos electorales, la restitución a los partidos políticos del voto que les fue quitado en la Reforma Federal, la participación de observadores estatales y visitantes nacionales durante la jornada electoral, la doble insaculación para designar a los integrantes de las mesas directivas de casilla, la creación de una Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral (TEE), el establecimiento real de topes para los gastos de campaña, la simplificación de la documentación electoral, el establecimiento de nuevas fórmulas para la asignación de regidores y diputados por el principio de representación proporcional, la revisión de la ubicación de cada una de las casillas.

Al gobernador le interesaba particularmente sacar una Reforma Político-electoral con el apoyo de todos los partidos políticos que le permitiera tener las herramientas y los argumentos para enfrentar posibles conflictos postelectorales. Aunque tenía la mayoría absoluta en la Cámara de diputados, no deseaba imponer una reforma, sino llegar a un acuerdo entre todas las fuerzas políticas del estado.¹⁹

El Congreso local convoca a una serie de Foros de Consulta sobre la Reforma Electoral que supuestamente debían iniciar el 29 de enero con cede en el Congreso; sin embargo, surgen algunas dificultades entre los partidos invitados y se suspende la inauguración de los Foros.

¹⁹ En una entrevista al presidente estatal del PRI, David Palacios García, se menciona varias veces la necesidad de sacar una reforma consensuada con todos los partidos representados en el Congreso. *Noticias*, 24/01/1995.

El gobernador inaugura los Foros el 8 de febrero y comenta que dicha reforma “deberá ser particularmente cuidadosa en el respeto a las prácticas y tradiciones de nuestras comunidades indígenas”²⁰; sin embargo, las principales objeciones vendrían del mismo PRI. El gobernador tendrá que convencer en primer lugar a sus copartidistas antes de intentarlo con los otros partidos. En el momento inicial de las discusiones el PRD se pronunciaba a favor del respeto a las prácticas indígenas y el PAN se negaba a aceptar este sistema que fortalecía los caciquismos locales.

Como ya se mencionó en el **Capítulo 3**, la iniciativa para respetar los “usos y costumbres” dividiría al PRI local en dos grupos: *diodoristas* y conservadores. El grupo conservador no estaba de acuerdo en legalizar estas prácticas indígenas, pues al parecer perjudicaría su influencia sobre un buen número de municipios que hasta entonces eran victorias automáticas para el PRI. Abrir esto a la competencia partidista o dejar fuera a los partidos de este tipo de elecciones implicaría una pérdida electoral importante.

En las mesas de discusión se radicalizan las posturas.²¹ Debido al distanciamiento entre los partidos para una posible negociación, el PRI propone la “derogación de la autocalificación de la elección de diputados, suprimiendo el Colegio Electoral.”²² Esta propuesta es muy bien recibida por todos los partidos e incluso se habla de un momento histórico, sirvió para acercar de nuevo a los partidos políticos y encauzarlos a las discusiones de la reforma. Sin embargo, el PRD continúa en una posición poco negociadora

²⁰ *Noticias*, 8/02/1995.

²¹ Sobretodo la fracción perredista de la Unión Campesina Democrática (UCD) liderada por Salomón Jara.

²² *Noticias*, 26/02/1995.

y argumenta no tener garantía de que el gobierno vaya a cumplir con los acuerdos; una vez más se trata del grupo de Salomón Jara.²³

En cuanto al tema de las elecciones por usos y costumbres existía una incertidumbre casi total sobre el resultado final. Cada uno de los partidos, asesorados por diversas fuentes, proponían distintas formas de reglamentar ese tipo de sistema electoral. Al PRD lo que más le preocupaba era la creación de un “Catálogo de usos y costumbres”, donde se detallarán los distintos sistemas de elección, así como un padrón de los municipios que efectivamente se rigen por ese sistema con el fin de que ningún partido pudiera adjudicarse algún municipio que haya sido previamente registrado.²⁴ El único partido que contaba con la información sobre los municipios de usos y costumbres era el PRI. Al parecer, el mismo Instituto Estatal Electoral (IEE) carecía de la información suficiente para distinguir entre los municipios con competencia partidista y aquellos que se regían por usos y costumbres.

Al PRI le preocupaba la idea de hacer una legislación para cada uno de los municipios debido a la variabilidad de sistemas de elección existentes, ya que esto implicaría una labor prácticamente imposible. Aunque, por otro lado, existía la posibilidad de hacer una legislación lo suficientemente general que se adecuara a todos los casos. El PAN se mantenía en la línea de negar la posibilidad de reconocimiento de este tipo de prácticas que fomentaban el mantenimiento de caciquismos.

Otra de las discusiones giraba alrededor del registro de los candidatos o planillas contendientes. Obviamente el PRI quería mantener el control sobre el registro de las autoridades nombradas como lo había estado haciendo. Para el PRD la situación era

²³ Uno de los principales problemas de la negociación era la falta de un líder en el PRD que funcionara de interlocutor; cada uno de los líderes de las distintas fracciones opinaba y actuaba en función de sus intereses y esto dificultaría las negociaciones.

²⁴ Se puede ver la exposición de Rufino Rodríguez (representante del PRD) en las mesas de la Reforma Política; *Noticias*, 4/03/1995.

diferente. Su motivación principal estaba en poder entrar a la competencia en estos municipios donde el PRI tenía el registro exclusivo de las autoridades electas. La propuesta que mantenían era que la Asamblea comunitaria determinaría una vez electas las autoridades si se afilian o no a un partido determinado. Esto podía conducir a una carrera entre los partidos por tratar de ganar el mayor número de municipios de usos y costumbres con miembros pertenecientes a sus partidos. Así las cosas, este sistema electoral serviría como una máscara para ocultar la competencia partidista a través de planillas supuestamente ciudadanas. Por otra parte, desde el punto de vista de las comunidades indígenas, esto significaría una violación a sus métodos tradicionales de elección. Esta variante sería una perversión de los sistemas de elección indígenas que continuaría dividiendo a las comunidades.

Así estaban las discusiones entre los partidos cuando el PRI lanza otro anzuelo. El 10 de marzo anuncia la propuesta de aumentar el número de diputaciones plurinominales locales, pasando de 10 a 15, para que sean 21 de mayoría absoluta y 15 de representación proporcional.²⁵ Era una propuesta que beneficiaría directamente a los partidos minoritarios sin arriesgar el liderazgo del PRI en el Congreso.

En esos días, el PRD propone, basándose en la propuesta de las comunidades Mixe y de la Sierra Norte, incluir un Capítulo sobre Usos y Costumbres en el CIPPEO.²⁶ Sin embargo, es más interesante el tema de las nuevas distritaciones, tanto que los usos y

²⁵ Los nuevos distritos estarían en la zona del Istmo, región de mayor influencia de la COCEI, por tanto era una propuesta que evidentemente buscaba acercar a los perredistas a la negociación final de la reforma política.

²⁶ Algunas organizaciones indígenas (Servicios del Pueblo Mixe, el Centro de Apoyo al Movimiento Popular y el Centro Diocesano de Pastoral Indígena de Oaxaca) presentaron una propuesta de Reforma Política Electoral que enviarían a las mesas de discusión de los partidos políticos. Proponían la creación de un capítulo específico sobre usos y costumbres en el CIPPEO y modificaciones al artículo 25 de la Constitución Política de Oaxaca.

costumbres son desplazados por otras reformas electorales que resultan más atractivas para los partidos políticos.

No tardan en aparecer nuevamente las quejas del PRD. La desconfianza en el cumplimiento de las promesas del gobierno crece debido al rumor de que hay un equipo de personas cercanas al gobernador trabajando en lo que será la Reforma Política y que las mesas sólo son una pantalla para los partidos. Los temores no son infundados, en realidad hay gente que asesora al gobierno estatal, pero tampoco tienen la última palabra.

El 1º de abril, el PRD sigue insistiendo en que “no hay voluntad política” y acusa al PAN de negociar en corto con el PRI. El PAN responde a las acusaciones y niega rotundamente hacer ese tipo de cabildeos, por el contrario, acusa al PRD de seguirle el juego al PRI. Lo que se refleja es el ambiente de tensión que empieza a surgir en torno a las negociaciones; los legisladores se alejan y se acusan mutuamente debido a la desconfianza que existe en el cumplimiento de los acuerdos; en estos momentos no existe un ápice de credibilidad hacia el gobierno. El único recurso del PRD es recurrir a la amenaza de que abandonará las mesas de discusión con tal de ganar un poco de tiempo o terreno en las negociaciones.

Mientras tanto, se fortalece la versión de que el gobernador tiene su propia agenda y que piensa imponerla al final de cuentas. Cuando se pasa por uno de los peores momentos en las mesas de discusión, el gobernador aprovecha la confusión de los partidos y anuncia el 25 de abril que ya hay consenso en torno a las discusiones sobre la Reforma Política y que se debe apresurar el paso. Para el gobernador se acabó la paciencia y llegó el momento de concluir las negociaciones con los partidos, haya o no consenso.

El decreto enviado a la cámara anuncia el aumento de los distritos electorales, que pasan de 31 a 42 (25 de mayoría absoluta y 17 de representación proporcional); en cuanto a

los usos y costumbres se va a dar “libertad” de optar por el registro de partido que prefieran las autoridades del municipio; además se elimina la autocalificación de diputados y se hacen algunas otras reformas. Es demasiado tarde para que los partidos de oposición reaccionen, están demasiado divididos y sin un líder capaz de organizarlos.

Algunos miembros del PRD no quieren avalar la reforma,²⁷ argumentan que no es lo que se había discutido en las mesas de trabajo y que no se incluyeron muchos temas que se habían acordado. Se criticaba la falta de acuerdos sustanciales para hablar de una Reforma Política de fondo. Igualmente, acusaban a los priistas de haber reformado lo que quisieron; sin embargo, no quedaba nada más por hacer, las amenazas del PRD eran inútiles.

4.3.3 La votación en el Congreso: mañas, manipulaciones e imprecisiones.

No obstante las quejas y las desavenencias, el 11 de mayo se vota en el pleno del Congreso la Reforma Política Electoral. Con los votos en contra de los legisladores del PRD (4), PFCRN (1), PPS (1) y PARM (1) y dos diputados del PRI (Melitón García López y Celestino Chávez Gutiérrez), ambos de extracción indígena, se aprueba en lo general la Reforma Política Electoral.²⁸ Ambos diputados priistas estaban en contra de lo que se había resuelto sobre la reglamentación de los usos y costumbres al considerar que se estaba violando el respeto a esta práctica. Los diputados declaraban que dicha reforma no era respetuosa de las formas indígenas de nombrar autoridades, pues se dejaba la puerta abierta a la intromisión de los partidos políticos. A favor habían votado la gran mayoría de

²⁷ El único diputado del PRD que está en contra de esta propuesta es Aristarco Aquino; al resto parece no molestarles ese tipo de arreglo.

²⁸ *Noticias*, 12/05/1995.

diputados del PRI; a éstos se sumó extrañamente el voto del diputado panista, Enrique Martínez Hinojosa.²⁹

A falta del Diario de Debates de la cámara de representantes para seguir las discusiones de ese día y tener los resultados de la votación nominal sólo fue posible consultar la prensa local. Los periódicos reportan que la sesión fue particularmente agitada. En la crónica legislativa de ese día se detalla las irregularidades en el Congreso para aprobar dicha Reforma en una sesión muy confusa. Se menciona la colusión entre el diputado panista Enrique Martínez Hinojosa y el Presidente de la Gran Comisión, Anuar Mafud, quien orquestaba las acciones de los diputados. Se menciona también una tremenda confusión al momento de la votación, en medio de un grupo que pedía que la iniciativa regresara a comisión. Había gritos y los diputados de pie se acusaban unos a otros, mientras algunos pedían la palabra y exponían sus puntos de vista. Varios diputados del PRD, ante tal situación y convencidos de que el PRI iba a imponer la reforma arbitrariamente fueron abandonando la sesión: Alberto Reyna, Aristarco Aquino y Jesús Vicente y Yáñez. La votación de aprobación de la reforma sigue siendo un tanto oscura; se reporta que hubo cerca de una docena de manos que pidieron se regresara el dictamen a Comisión, contra siete votos que la aprobaban en lo general. A pesar de estas imprecisiones, imposibles de aclarar, se dio por aprobado el dictamen, aunque se comenta que los priistas en contra fueron mucho más que sólo los dos que se mencionan.

Al día siguiente, en una sesión igualmente difícil se aprueba en lo particular la Reforma. Se aprueban la mayoría de los puntos a excepción de lo concerniente a los usos y costumbres. La inconformidad de algunos diputados se refería al siguiente párrafo:

²⁹ Se puede observar la lista de diputados de la LV Legislatura estatal en el Apéndice 3.

En la elección de autoridades municipales de comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado el procedimiento de Usos y Costumbres, se respetarán dichas prácticas democráticas. Si así lo desean, dichas comunidades podrán optar por el registro de su planilla a través del partido político que libremente determinen.

En primer lugar, resultaba una aberración calificar a las autoridades electas como “planilla”, ya que esto no tenía sentido. En segundo lugar, la crítica de diputados como Aquino era que “lo que se hizo fue únicamente plasmar en el texto del proyecto, en víspera de convertirse en ley, lo que el partido oficial ha venido haciendo: registrar a las autoridades electas en asamblea comunitaria bajo el supuesto de libertad.”³⁰ En conclusión, advertía el diputado, de quedar así la redacción de la reforma habría serias pugnas y división en las comunidades.

Para resolver esta cuestión se nombró una Comisión encargada del tema a cargo del diputado perredista Aquino. De esa forma concluye el periodo ordinario de sesiones del Congreso. A pesar de las quejas del PRD, sabían que habían ganado bastante más de lo que en un principio esperaban. En realidad el resultado de la reglamentación de usos y costumbres era un escenario satisfactorio para aquellos perredistas sin una fuerte convicción de defensa de los pueblos indígenas; ahora les estaba permitido registrar planillas bajo sus siglas, habían logrado quitarle el monopolio de registro al partido oficial. La conducta del PAN en la votación resultó un tanto contradictoria. ¿A cambio de qué los diputados panistas aprobaron la reforma del gobernador cuando se manifestaron en contra de aceptar las prácticas democráticas indígenas?

³⁰ Véase la entrevista hecha al diputado Aristarco Aquino, *Noticias*, 11/05/1995.

4.4 Consecuencias y efectos de la reforma de 1995.

Tras un breve periodo de descanso, la Legislatura LV inicia el período extraordinario de sesiones el 13 de julio. Entre otros asuntos pendientes debían sacar la reforma sobre usos y costumbres inconclusa durante el periodo ordinario.

Después de un trabajo silencioso por parte de la comisión encargada, se publican las modificaciones correspondientes. A pesar de la supuesta labor de esta Comisión, no se hizo ningún cambio. Los dirigentes priistas habían obligado a sus miembros dentro de la Comisión a dejarla como había quedado aprobada.. Se imponía la disciplina partidista sobre las convicciones indígenas de los diputados Melitón García y Celestino Chávez, los dos únicos priistas que se manifestaban abiertamente en contra de la reforma a los usos y costumbres.

Durante la sesión extraordinaria, el diputado perredista, Aristarco Aquino se quejó una vez más de la falta de voluntad para respetar los métodos de elección indígenas. Después de él, subirían otros diputados, Carlos Felguères del PARM y Enrique Martínez del PAN para atacar al perredista y apoyar la lectura del dictamen. Ya no había nada más que hacer. Entre burlas a los diputados opositores, la mayoría priista aprobaba la reforma con el apoyo del PAN y el PFCRN. En contra se pronunciaban los cuatro legisladores del PRD y el diputado Conrado Sánchez quien militaba en el PARM pero se pasó a las filas del PRD.

No se hicieron los cambios necesarios al texto para garantizar una reforma que respetara los mecanismos de elección de los pueblos indígenas. En realidad lo que se hizo fue dejar un texto ambiguo que permitía la intromisión de los partidos políticos en las elecciones de concejales. A continuación se muestra la redacción final del mencionado párrafo:

“...las comunidades, respetando sus Usos y Costumbres, registrarán a sus candidatos directamente, sin la intervención de partido político alguno, o bien a través de alguno de estos.”

Como era de esperarse, esto originó todo tipo de respuestas. El arzobispo emérito de Oaxaca, Bartolomé Carrasco Briceño, anunció que lo que se logró con las modificaciones “además de violar la autonomía de las comunidades es una plataforma que va a originar posibles conflictos postelectorales.”³¹ Acuso al PRI de no querer perder el control basándose en el caciquismo político. Para el arzobispo, los partidos políticos deben de estar totalmente ajenos al proceso electoral de las mismas comunidades, porque dejar la puerta abierta a la intervención de los partidos, equivale a provocar una mayor división entre las comunidades.³²

Por el otro lado, el arzobispo de Tehuantepec, Arturo Lona Reyes, comenta que la Ley es un gran avance para los pueblos indios; sin embargo, no descarta la posibilidad de que se presenten problemas políticos en las comunidades. Igualmente, está conciente de que algo se ha hecho por reconocer cierta autonomía política a los pueblos indígenas, a pesar de que no se haya hecho una reforma más cercana al deseo de los pueblos y comunidades indígenas.

Tras la aprobación de la reforma los conflictos políticos en el estado no parecen disminuir, por el contrario, van aumentando en intensidad y cantidad conforme se acerca la fecha para las elecciones. Por todos lados aparecen manifestaciones que advierten de futuros levantamientos violentos en varias regiones del estado. Entre los partidos de oposición hay una desconfianza creciente en torno a la posibilidad de fraude en los comicios que se aproximan. La situación es bastante tensa en casi todo el estado. Todos los

³¹ *Noticias*, 1/09/1995.

³² *Noticias*, 17/07/1995.

días aparecen en la prensa reclamos de parte de los partidos de oposición sobre problemas en campaña: amenazas a sus candidatos, robo de propaganda, intimidaciones, asesinatos, etcétera.

La situación se va volviendo cada día más intolerable. En la región Triqui, asesinan al suplente de un candidato a diputado; debido a la creciente violencia en las comunidades Triquis, éstos no saldrán a votar. Las comunidades se quejan constantemente contra la presencia de los partidos políticos.

El clima político refleja el nerviosismo del PRI por perder el control político del estado. Los focos rojos se ubican en las regiones de la mixteca, istmo, la sierra norte y el centro. El partido oficial empieza a temer la posibilidad de una considerable disminución de su poder en varias regiones del estado.

En medio de este clima de desestabilidad, se llevan a cabo las elecciones para diputados locales el 6 de agosto. Contrario a los eventos previos, el proceso electoral transcurrió sin sucesos lamentables, pero con un elevado abstencionismo. Cerca de un 70% de la población no acudió a votar, contra un 32% que sí fue a sufragar su voto. A pesar del nerviosismo del partido hegemónico, el PRI ganó los 25 distritos de mayoría absoluta. Aunque los partidos de oposición denuncian varias irregularidades durante el proceso electoral, esto no altera los resultados de la elección.

Conforme se acercaba la fecha de las elecciones municipales, la necesidad de contar con un padrón de municipios que se rigen por medio de los usos y costumbres se convierte en una preocupación real. El PRD es quien insiste más en la necesidad de este registro porque para el PRI esto no es un problema, basta con revisar la elección anterior y a partir de los resultados electorales se podía sacar el registro: dónde existiera una sola planilla y una sola votación, esos eran de usos y costumbres.

El IEE se enfrentaba a esta problemática: no contaban con un registro de los municipios que se regían por usos y costumbres. Aunque existía un documento del gobierno estatal en donde se enumeraba a los municipios electos mediante sistema de usos y costumbres, éste no era muy confiable. Para la elección municipal de 1995, el IEE no contaba con el tiempo suficiente para efectuar un padrón detallado y codificado para cada municipio. En esta ocasión, se basaron en la lista que ya existía en manos del gobierno estatal, donde se calculaban cerca de 408 municipios que se regían bajo esta modalidad.

Dejar la elección del sistema electoral a los municipios era lo más lógico; sin embargo, la naturaleza de muchos de estos municipios hacía que no necesariamente se eligiera el sistema que mejor correspondía a la organización social de la comunidad. ¿Quiénes eligieron el sistema electoral?, ¿los integrantes del pueblo?, ¿las autoridades municipales?, ¿los miembros de algún partido?, ¿los caciques locales? No es fácil saberlo, pero al parecer, dependió de quien tuviera el control político al momento de hacerse la decisión. En algunos municipios la elección era obvia, no había necesidad de consensuar el tipo de sistema electoral; sin embargo, existe un buen número de municipios donde la elección del sistema electoral no era tan natural; sobretodo aquellos municipios donde se ha dado un debilitamiento de las instituciones políticas tradicionales, tales como el sistema de cargos o la Asamblea General.³³

La forma en que habían quedado reglamentadas las elecciones en los municipios de usos y costumbres originó una competencia agresiva entre los partidos políticos (sobre todo entre PRI y PRD). Ambos partidos hacían intentos por acercarse y presentar planillas supuestamente ciudadanas que compitieran en las elecciones de los municipios que se

³³ Las causas de este debilitamiento bien pueden ser: una crecimiento poblacional, la entrada de partidos políticos, la migración, la mestización de la población, la presencia de iglesias protestantes, etcétera.

regían por usos y costumbres. Los partidos iniciaron una carrera para penetrar en las elecciones supuestamente “tradicionales” de las comunidades indígenas. Obviamente el PRI llevaba la delantera con una ventaja de muchos años atrás. La penetración partidista se logró evitar sólo en aquellos municipios que se mantuvieron firmes ante la insistente presión de los partidos para formar planillas contendientes. No obstante, los municipios que mantienen el nombramiento de autoridades de forma tradicional son mucho menos de los que aparecen como de usos y costumbres en el registro estatal.

La confusión y la ambigüedad fueron la regla durante las elecciones municipales de 1995. Hubo algunos municipios que ni siquiera se enteraron de las reformas hechas y que siguieron bajo el régimen de partidos políticos, registrando a sus autoridades a nombre del PRI, a pesar de que mantenían un sistema de elección basado en sus tradiciones. El PRI resultó beneficiado con la falta de claridad y de difusión del nuevo marco jurídico que regía las elecciones municipales de Oaxaca. En una nota del diario *Noticias* se cita a una autoridad municipal de Huautla de Jiménez, Alberto Rodríguez, para ilustrar la confusión con la que se manipuló las elecciones: “...el Congreso del Estado aprobó el sistema de usos y costumbres, aunque algunos dicen que entraría en vigor hasta 1998 y en eso no estamos de acuerdo, porque no se trata de que primero nos estudien y luego lo apliquen.”³⁴ Varias comunidades fueron engañadas por miembros del gobierno o de los partidos políticos para así retardar el efecto de las reformas efectuadas.

Para el 12 de septiembre ya era claro que iba a haber problemas con la nueva Ley debido a la ambigüedad que presentaba y a la amplia interpretación a la que podía ser sujeta. Se suscitan todo tipo de situaciones extraordinarias: el PFCRN anuncia que respetará plenamente los municipios de usos y costumbres y que por tanto sólo presentará

³⁴ *Noticias*, 13/09/1995.

candidatos en 135 municipios, pero que hará una excepción en el municipio de Santo Domingo de Morelos, en donde el partido del Frente Cardenista ha gobernado desde hace dos años, aunque se rige por el sistema de usos y costumbres.

Por su parte, el PRI dice que va a respetar las elecciones de los ayuntamientos que se rigen por usos y costumbres, si éstos deciden irse por la vía independiente, es decir, sin registro de ningún partido político.³⁵ Lo cual condiciona la entrada de este partido si llegara a existir la sospecha de que la planilla contendiente se registre con otro partido. La manipulación que hacen los partidos políticos con la Ley es francamente descarada. Las declaraciones del dirigente estatal del PRI, Vicente de la Cruz Santiago, hablan por si solas: “¡Por supuesto que se van a respetar los usos y costumbres!” Cuando se le cuestionó si esto implicaba que no iba a haber registro del PRI en los municipios, contestó: “No, mira, la Ley dice que se van a respetar los usos y costumbres, y que hay dos instancias: una que se registre a través de un partido; otra, que se vaya de manera independiente. Pero los partidos políticos pueden trabajar para buscar que la decisión sea a su favor, estamos abriendo esa posibilidad, pero si el municipio decide que va de manera independiente, por supuesto que va de manera independiente.”³⁶

Se rumora que estos municipios son un gran botín para los partidos. Empieza a surgir la necesidad de un acuerdo político, sobretodo entre el PRI y el PRD. El PRD demandaba suscribir un acuerdo en el que los partidos políticos se comprometieran a respetar las elecciones de usos y costumbres en 405 ayuntamientos, en las cuales los partidos no podían inmiscuirse.³⁷ El PRI no está de acuerdo y argumenta que es imposible adelantarse al

³⁵ *Noticias*, 18/09/1995.

³⁶ La entrevista hecha a Vicente de la Cruz expone claramente la manipulación electoral que rigió esas elecciones; *Noticias*, 18/09/1995.

³⁷ *Noticias*, 19/09/1995.

resultado y saber *a priori* qué municipios elegirán ese régimen electoral.³⁸ En su opinión, prefieren esperar las elecciones; además, argumentan, los partidos tiene el derecho de hacer proselitismo y convencer a los ayuntamientos para que registren a la planilla con alguno de los partidos.³⁹

Finalmente, los partidos políticos acuerdan respetar los municipios de usos y costumbres. El PRI y PRD acuerdan ante el Consejo General del IEE respetar a los ayuntamientos que elijan sus autoridades bajo este sistema.⁴⁰ Ambos partidos parecen tener voluntad en cumplir los cinco puntos pactados; pero en realidad no lo iban a hacer. Los partidos se estaban literalmente arrebatando los registros en las municipalidades. En otros términos, no había incentivos para cooperar con dicho acuerdo, pues no existía la seguridad de que se cumpliría con lo pactado. Si un partido cumplía, no tenía garantía de que el otro lo iba a hacer; el resultado: un dilema de prisionero.⁴¹ Los partidos aseguraban no entrar a las elecciones, pero sabían que si el otro entraba, lo hacían también. La forma de ocultar las planillas partidistas era bajo el nombre de supuestas planillas comunitarias. De cualquier forma, todo el mundo sabía a qué partido pertenecían los miembros de las planillas. En efecto, no había partidos, al menos sus *logos*, propaganda y boletas habían desaparecido, sus métodos y presencia estaban en la médula del proceso de elección.

El 8 de octubre de 1995, el periódico *Noticias* publica que serán 389 (67.7%) los municipios que van a las elecciones por el sistema de usos y costumbres; mientras que sólo

³⁸ Con esa declaración no resulta difícil deducir la lógica del partido, estaban trabajando para que un mayor número de municipios eligieran el sistema de usos y costumbres, quedaran fuera de la competencia partidista, y controlados vía un cacique local vinculado al partido.

³⁹ Según información del IEE, se calculaban 392 municipios por usos y costumbres, para el PRD eran 339 y según el PRI cerca del 70% del total de municipios (399).

⁴⁰ *Noticias*, 24/09/1995.

⁴¹ El Dilema de Prisionero es un ejemplo que ilustra un tipo de dinámica de cooperación entre dos actores que buscan maximizar sus beneficios a costa de todo, pero que por la falta de confianza en que el otro jugador cumpla con lo prometido, ambos terminan por traicionar al otro, obteniendo así un resultado final subóptimo para ambos.

155 (27.2%) irán por el método de partidos políticos; además, hay un total de 29 (5.1%) municipios donde la situación es delicada y están catalogados como en riesgo de conflictos pre y postelectorales. A estos municipios también les llaman “en tránsito”, lo cual confirma la idea de cierto número de municipios con una confusión de sistema político-electoral. Con respecto a éstos casos es “donde ya no existen el cien por ciento de las condiciones para la elección de usos y costumbres, pero tampoco para que sean de competencia electoral”.

En estos días, el PRD y el PRI principalmente negocian algunas de las candidaturas de los municipios en transición o de los que supuestamente son de usos y costumbres. Como ya se mencionó, los partidos inscriben planillas supuestamente comunitarias en algunos lugares donde existe una planilla claramente vinculada a un partido o bajo el poder de un cacique local.⁴² En algunos casos no hay negociación, aquellos donde seguramente habrá problemas postelectorales; en otros, los partidos negocian quien va a ir en la planilla de ese municipio. El IEE sirve de mediador en varios de estos arreglos.

Finalmente, las elecciones son el 12 de noviembre. Según las cifras, en 165 municipios se celebraron comicios por el régimen de partidos políticos y en los otros 405 por el método de usos y costumbres, donde la mayoría de las elecciones ya se habían llevado a cabo y en esa fecha sólo las ratificarían frente al instituto electoral para su validación legal.

Tras las elecciones surgen algunos problemas en Eloxochitlán, San Pablo Huixtepec, Tehuantepec, Mazatlán Villa de Flores, Tlacolula, Asunción Ixtaltepec, Ixtepec, Jalapa del Marqués, Mixtequilla, Santiago Tetepec, San Bartolo Chichicapam, Juxtlahuaca, Chahuites, San Francisco del Mar, Santa María Xadani, Santiago Choapan. En total son alrededor de 20 los municipios de partidos políticos con problemas electorales.

⁴² Véase la entrevista hecha a Rufino Rodríguez del PRD en *Noticias*, 22/10/1995.

Los resultados de la elección arrojaron, 249 municipios de usos y costumbres, y 107 de partidos políticos en perfecto orden tras la jornada electoral. La cámara de representantes es la encargada de resolver los casos pendientes en 55 municipios de partidos y 156 de usos y costumbres. Como se podrá notar los números no cuadran del todo, esto se debe a la confusión que aún existía y a que la información es la que reporta la prensa en los días sucesivos a la elección. No son los resultados oficiales ni los definitivos.

4.5 La segunda reforma: a discutir las lagunas.

Después de dos años y tras una primera experiencia de elecciones municipales bajo un nuevo marco jurídico que por primera vez en la historia de Oaxaca reconocía legalmente los métodos tradicionales indígenas, el tema de la regulación de los usos y costumbres volvía a la mesa de discusiones.

Se acercaban ahora las elecciones de 1998. En ese año se elegiría gobernador, se renovaría el Congreso local y además se efectuarían las elecciones municipales bajo el régimen de partidos políticos.⁴³

Un año antes surgía de nuevo la inquietud de reformar el Capítulo Cuarto del CIPPEO dedicado a las elecciones de usos y costumbres, para complementar la primera reforma que se hiciera en 1995 y que de alguna forma los partidos reconocerían la necesidad de corregir las lagunas existentes en el Código, después de la primera experiencia electoral. ¿Por qué surge nuevamente esta necesidad de reformar el Código electoral? ¿Qué había cambiado en el escenario político estatal y nacional? ¿Los partidos políticos habían modificado su

⁴³ Éstas se celebran cada tres años como indica la Constitución; sin embargo, en la modalidad de usos y costumbres, algunos municipios eligen autoridades anualmente, otras cada dos años, y sólo unas cuantas lo hacen cada tres años.

postura inicial después de una primera experiencia bajo este nuevo marco jurídico? ¿Quién promueve esta vez la necesidad de adecuar el Código electoral?

Es probable que en el primer momento, el clima político del momento no hayan permitido el tiempo suficiente a los partidos para discutir a fondo este tema. Es probable también que tras una primera experiencia electoral con estas nuevas reglas, algunos de los actores involucrados modificaran sus preferencias frente a este tema. Los resultados electorales quizá tranquilizaron a algunos o alentaron a otros a continuar con la reforma que había quedado inconclusa años atrás.

Desde esta perspectiva de estudio y según el modelo que he descrito en el capítulo anterior, después de las elecciones de 1995 y una vez que se demostró que se podía mantener la prominencia del PRI, aquellos priistas temerosos de perder el control político de sus regiones, les quedó claro que no era así y que en realidad ayudó en gran medida a disminuir la conflictividad electoral que se vivía cada tres años en el estado. Con ello, modificaron sus preferencias y se mostraron dispuestos a aceptar una reforma que excluyera del todo a los partidos políticos. Ya no había motivos para temer una pérdida del control político del estado. Quizá se dieron cuenta de la nueva forma de mantener el control político a pesar de que ya no se registre el municipio bajo las siglas del PRI. O bien pudo ser que esta nueva legislatura fuera mucho más disciplinada a los mandatos del gobernador, situación que puede ser muy probable, en parte, porque la legislatura anterior no era del completo dominio del gobernador Carrasco, pues algunos de sus miembros debían su candidatura al gobernador anterior, Heladio Ramírez. Esta legislatura del segundo trienio de gobierno de Diódoro Carrasco podía ser mucho más afín a las políticas e ideologías del gobernador y así completar la reforma que el gobernador quería.

Por segunda ocasión, el tiempo para hacer las modificaciones pertinentes al CIPPEO era realmente escaso. El control de los tiempos legislativos por parte del encargado del Congreso se calculan con el fin de no dar suficiente espacio a los partidos para meditar profundamente una reforma o para lograr avances mayores. Así, el 14 de julio de 1997, Anuar Mafud, presidente de la Gran Comisión en la Cámara de diputados del estado anuncia que hay que hacer los cambios pendientes al CIPPEO y que queda poco tiempo para esto, hasta el 30 septiembre. Solamente tenían dos meses y medio para las modificaciones necesarias a este Código.

Aparentemente el PRD quería tomar la iniciativa de esta reforma y el 21 de julio convoca a una mesa de discusión para trabajar en lo que se llamaría las “Adecuaciones a la legislación electoral”. Dicha mesa sería en una sede distinta al Congreso, pues no se quería contaminar con el trabajo que ahí se llevaba a cabo. Sin embargo, el tiempo iba a pasar rápidamente sin que el PRD organizara la mesa de discusión. El 7 de agosto, el PT anuncia que apoya la propuesta del PRD, para que no los “mayoriteen” y finalmente el 11 de agosto se lleva a cabo el foro convocado por el PRD, el cual tiene una raquítica asistencia y una difusión bastante mediocre; todo parece indicar que el PRI hizo lo posible por boicotear el evento.

Pasa el tiempo y no parece haber todavía una idea clara de la nueva reforma. El PRI no parece muy preocupado en la reforma y los otros partidos apenas se organizan para llevar a cabo las discusiones sobre ésta. El 29 de agosto, a un mes de que concluya el plazo para hacer las modificaciones, se avisa que las mesas para la reforma electoral serán en una semana. Los representantes de los partidos de oposición empiezan a impacientarse, pues se dan cuenta de que el PRI retraza las mesas de discusión con la intención de disminuir la probabilidad de hacer una reforma profunda.

La postura del PRD es muy clara. El 6 de septiembre, Norma Reyes Terán comenta que nada de partidos en las elecciones de usos y costumbres; y propone que sean los propios ayuntamientos de usos y costumbres quienes decidan qué régimen seguir, además de que se cuenta con el antecedente de 1995.

El 13 del mismo mes, instalan la mesa de reforma electoral, el PRD abandona prácticamente al momento de ser instalada, argumentando que lo que se busca es hacer "una contra-reforma", pues el PRI tenía la intención de separar el día de las elecciones, ya que anteriormente se habían efectuado el mismo día. Este partido se aleja de las negociaciones y pone tres condiciones: primero, elevar a rango constitucional los usos y costumbres, y quitar permanentemente todo lo relacionado con los partidos políticos; segundo, no modificar la fecha de elección; tercero, garantía de equidad, imparcialidad y transparencia en las elecciones de 1998. Los problemas para sentarse a discutir duran un par de semanas.

El PAN se manifiesta porque las elecciones sean en la misma fecha todas. Se empieza a hacer un alboroto por el tema de las fechas, y se convierte en el tema central de la discusión. Para algunos el argumento para que se efectúen en la misma fecha es una cuestión de recursos económicos, pues resultaría menos costoso el hecho de organizar todas las elecciones en una sola fecha; sin embargo, hay también razones políticas que influyen en el asunto de las fechas.

El problema con que las elecciones de diputados, gobernador y demás puestos de elección popular a nivel estatal y federal, sean en la misma fecha que las de presidentes municipales, puede llevar a una contaminación de las elecciones municipales, pues en estas fechas, teóricamente no se permite la intromisión de partidos políticos, pero si se llevan a cabo las elecciones de diputados, senadores o gobernador inevitablemente, la jornada se ve

influída por estas elecciones. Además las elecciones de diputados tienden a ser muy poco concurrencias, mientras que las elecciones de presidentes municipales son las que más preocupan a las comunidades, se corre el riesgo de que aprovechen y voten en contra del PRI, además son mucha seguridad en varios municipios lo harían de manera consensada y comunal, votando conjuntamente contra el PRI.

Finalmente, en la madrugada del 29 de septiembre, con el tiempo encima, después de una sesión maratónica se aprueban las adecuaciones a la Constitución local en materia electoral. El PRI dominó en las votaciones y logró imponer sus propuestas en materia electoral: las elecciones serían en fechas separadas, a pesar de la inconformidad del PAN y PRD⁴⁴; se excluía definitivamente a los partidos políticos de las elecciones en los municipios de usos y costumbres; entre otras reformas. La iniciativa que modificaba el Capítulo cuarto del CIPPEO la había hecho el IEE y tenía el visto bueno de los partidos. Al final, sólo sufrió algunas leves modificaciones por algunos legisladores y fue aprobada prácticamente intacta.

Los partidos de oposición no quedaron conformes. Los titulares de los días subsiguientes mostraban opiniones encontradas entre los representantes del PRI, PAN y PRD. Mientras el PRI vanagloriaba de una reforma consensuada, no lo veían de la misma forma en los partidos opositores. El PAN acusaba al partido oficial de haber hecho un gran acto de autoritarismo y el PRD simplemente calificaba de antidemocrático el proceso y de que lo hecho era una “contrarreforma”.⁴⁵ La gran molestia de los partidos de oposición fue esta vez por la separación de las fechas de elección y por el mantenimiento del registro del

⁴⁴ Con 28 votos a favor; 23 priistas y 5 del opositor Frente Democrático Legislativo, formado por los legisladores del PARMEO, PT, PC y los perredistas Andrés Salinas e Isaac López Cruz. La mayoría de los diputados de oposición votaron en contra de esta propuesta, excepto el legislador del Partido Cardenista, quien votó junto con el PRI a cambio de que éste partido mantuvo su registro cuando menos para poder competir en las elecciones del año siguiente.

⁴⁵ Noticias, 2/10/1997.

partido cardenista a pesar de que había perdido su registro a nivel federal; lo cual evidenciaba una negociación entre el PRI y este partido para obtener su voto en la aprobación de la Reforma.

Pero todo parece indicar que de nuevo se madrugaron a todos. Algo no los deja satisfechos y el PRD el 2 de octubre demandará la constitucionalidad de la reforma. De pronto el diputado Jaime Bailón saca a la luz el juicio político de Pérez Morales por el caso de los vecinos de Ocotlán. Hay molestias de los partidos políticos, sin embargo, el 4 de octubre el Huracán Paulina toca las costas oaxaqueñas, lo que inicia esas semanas es una de las más grandes tragedias en esos años en el país, el tema de las reformas del CIPPEO quedó sepultado por el creciente número de víctimas en la costa oaxaqueña.

"Cada votante entregará doblada su boleta al presidente de la mesa, quien la pasará sucesivamente a cada uno de los secretarios, siendo después depositada en el ánfora destinada al efecto; al reverso de la boleta y escrito por el mismo elector, estarán los nombres y apellidos de las personas votadas... si el elector no supiese o no pudiese firmar, se acompañará de un testigo que sepa hacerlo y luego que el votante exprese ante la mesa y en alta voz los nombres de las personas que designa, el acompañante las escribirá en la boleta..."

artículo 24 de la Ley Electoral del Estado de Oaxaca (1940)

Capítulo V. El recuento de los daños: efectos de la reforma.

5.1 Introducción.

En este capítulo se hace un análisis estadístico con los 570 municipios del estado de Oaxaca. La principal interrogante es verificar los efectos electorales que se puedan percibir tras la legalización de los usos y costumbres en el estado. Para ello resulta importante hacer la distinción entre los municipios que conservaron –o eligieron– el mecanismo de usos y costumbres y aquellos que se mantuvieron con el mecanismo de partidos políticos, y a partir de ello comprobar si es que existe una tendencia electoral distinta entre ambos conjuntos de municipios.

En Oaxaca existen 418 municipios que eligen a sus autoridades municipales mediante el sistema de usos y costumbres, contra 152 municipios que usan el sistema de partidos políticos. Se tiene la impresión de que estos resultados no nos dicen realmente la dinámica política y electoral que ocurre al interior de los municipios; pues al parecer existe una sobrevaluación de los municipios que siguen estrictamente los procesos electorales tradicionales de los pueblos indígenas. ¿En realidad se llevan a cabo estas prácticas o son una careta más del sistema de hegemonía priista? ¿Es una forma de control por parte de las autoridades estatales o simplemente el reflejo de una realidad política?

Hay algunos autores que sospechan de la cantidad de municipios de usos y costumbres y que aún no consiguen demostrar si es que esto responde a una estrategia del PRI estatal para cerrar la puerta de lucha por el poder a los partidos opositores a nivel municipal. En realidad es una cuestión difícil de comprobar. Lo que se pretende en este capítulo es mostrar que en efecto hay en una gran cantidad de municipios de usos y costumbres en donde los votos para el PRI disminuyeron considerablemente, mucho más que en el conjunto de los municipios de partidos políticos; sin embargo, no sucede lo mismo en todos. Es fácil verificar que también existe un conjunto nada despreciable de municipios bajo el sistema de usos y costumbres que mantuvo su nivel de votación por el partido oficial o incluso aumentó. ¿Realmente se está beneficiando a las tradiciones indígenas o es solamente una forma de mantenimiento del PRI en el estado?

Igualmente en este capítulo se verifica qué sucede con la participación electoral una vez que se aprueba la reforma que legaliza los usos y costumbres. Resulta interesante ver si la participación en los municipios de usos y costumbres cae una vez que se aprueba esta ley o si por el contrario ésta aumenta. Como se muestra, tenemos que en términos generales la participación disminuye, sin embargo, hay casos, un buen número de ellos, en donde no es así. ¿Por qué estas diferencias? ¿A qué podría deberse la caída en la participación?

5.2 El escenario municipal en Oaxaca.

A partir de las elecciones municipales de 1998 se establece el número de 418 municipios de que eligen autoridades municipales por el mecanismo de usos y costumbres, contra 152 municipios que llevan a cabo elecciones bajo el sistema de partidos políticos. En un principio, cuando recién se legalizó esta modalidad electoral, en las elecciones locales de 1995, fueron 412 los municipios que se regían por este sistema; sin embargo, hubo un

pequeño grupo de municipios donde se llevaron a cabo elecciones por partidos políticos que pidieron su cambio de régimen electoral tras esta primera experiencia.¹

Antes de la reforma de 1995, la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca llevaba un registro de los municipios que se regían por usos y costumbres, según este listado eran alrededor de 405 municipios los que pertenecían a esta categoría electoral. Incluso en las elecciones municipales de 1992, el PRI tenía contemplado que uno de los métodos para la elección de sus candidatos a presidentes municipales era por el sistema de usos y costumbres.² En numerosos documentos del gobierno y del partido, se habla de este método como si fuera una modalidad interna para la selección de sus candidatos, cuando en realidad era una apropiación de los métodos tradicionales indígenas.

El Gobierno estatal y su partido habían convenido con las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas que se respetaría relativamente la autonomía política de dichos pueblos siempre y cuando, el elegido quedara registrado bajo las siglas del PRI. Los indígenas jugaban las reglas del gobierno con tal de mantener su autonomía al interior de sus comunidades y pueblos; saben que les conviene mantener este tipo de arreglo con las autoridades gubernamentales. No sólo porque los recursos económicos provienen de estas fuentes, también saben por experiencia que no ganan nada contradiciendo al régimen. Por lo tanto, mantenían este intercambio político con el partido oficial. No es posible pasar por alto que, en numerosas ocasiones, miembros del PRI usurpaban los poderes tradicionales e imponían a candidatos cercanos al partido o a los intereses económicos de alguno(s) de sus

¹ Estos son: Soledad Etla, San Andrés Dinicuiti, San Martín Zacatepec, San Miguel Huautepet, Santa Cruz Amilpas y Pinotepa de Don Luis.

² Véase: Víctor Martínez, "Elecciones municipales en Oaxaca (1992)", (1995).

miembros. Este tipo de intromisiones, en la gran mayoría de los casos desembocaba en un conflicto violento entre las partes.³

Las condiciones para que este pacto político no se rompiera tenían que ser cumplidas por ambas partes: las autoridades del pueblo se comprometían a votar masivamente por el PRI –lo que resultaba en numerosos municipios con resultados electorales altísimos para este partido–, mientras que las autoridades estatales, regionales y distritales se comprometían a respetar la esfera de autonomía política que las comunidades habían venido defendiendo desde muchos años atrás, quizá siglos. De tal manera que una buena forma de identificar a los municipios de usos y costumbres es mediante los porcentajes de votación para el PRI, si éstos son muy cercanos al 100% es casi seguro que el municipio se rigiera por este sistema.

No obstante, si se hiciera un estudio minucioso para identificar actualmente a los municipios que aún mantienen la vigencia y el respeto de las tradiciones e instituciones indígenas, se encontraría que son mucho menos que los 418 actuales. Por alguna razón aún no descubierta está sobreestimado el número de municipios bajo el sistema de usos y costumbres. ¿A quién conviene que esto continúe así? ¿Por qué la resistencia a que municipios donde ya es inviable el sistema de usos y costumbres pasen a ser parte del sistema de partidos? ¿Por qué no reconocer lo inevitable, que los municipios indígenas que cumplen con las instituciones tradicionales son cada vez menos?

Según algunas investigaciones anteriores a ésta, Melisa Guerra encuentra qué tipo de municipios son los que naturalmente escogerían el sistema de usos y costumbres. Ella encuentra que aquellos municipios donde no hay competencia partidista previa, de poca

³ Para un interesante trabajo periodístico sobre el estado de cacicazgo y las relaciones con los pueblos indios en la Sierra Mixe, véase: Iñigo Laviada, *Los caciques de la sierra*, (1978).

población, con un alto porcentaje de población indígena, donde hay poca o escasa presencia de protestantes, son los que presentan mayor probabilidad para ser de usos y costumbres.⁴

El modelo estadístico de Melisa tiene quizá un problema: no explica todos los casos. Según mi interpretación alcanza a explicar aproximadamente el 50% de los casos; sin embargo, esto no indica que el modelo esté mal o que sus resultados no tengan relevancia, por el contrario, concuerda con las investigaciones de otros autores.⁵ Ellos también encuentran que hay ciertos municipios que “no deberían ser de usos y costumbres” dadas sus características, pero que sin embargo lo son. ¿Por qué? ¿Cómo es que hay municipios de usos y costumbres que presentan una serie de características que los hace más propicios a un sistema de partidos? ¿A qué se debe esto? ¿A quien beneficia?

Por otra parte, Fausto Díaz ha analizado superficialmente estas cuestiones.⁶ Haciendo una clasificación sobre los municipios del estado, él encuentra tres tipos: los completamente tradicionales, los que son de usos y costumbres sin discusión; los tradicionales que por alguna razón se ha roto el sistema tradicional y tienen una dinámica más bien caciquil o de competencia entre grupos dentro de la comunidad (muchas veces, estas divisiones internas son aprovechadas por los partidos para presentar candidatos); y los urbanos, que están muy lejos de ser de usos y costumbres, y que se rigen por la competencia partidista. Pero este breve análisis no llega más lejos, no nos dice qué municipios pertenecen a qué categorías, ni sabemos cuáles son los municipios tradicionales, cuáles ya han perdido las instituciones tradicionales indígenas y debido a qué causas. De contar con esta información sabríamos qué municipios son realmente de usos y costumbres.

⁴ Véase: Melisa Guerra, “Los municipios de usos y costumbres en Oaxaca: una decisión en los municipios” (2000).

⁵ Alejandro Anaya, “El reconocimiento de los usos y costumbres electorales: causas y consecuencias”, proyecto de investigación doctoral, Univ. de Essex, inédito, (2001); Laura Ruiz, investigación para Estudios y Análisis A.C. sin título, (1997).

⁶ Ver: Fausto Díaz, *Los municipios indígenas*, (1986).

En todo caso hace falta saber qué municipios realmente conservan y llevan a cabo el proceso de elección de autoridades con cumplimiento cabal de sus instituciones y reglas propias y ancestrales. Habría que verificar en cuáles municipios realmente se están aplicando los usos y costumbres y en cuáles esta reforma ha servido como un velo para ocultar una dinámica política de otro tipo, sea ésta caciquil o partidista, en donde, el partido que obtiene un mayor beneficio y cuenta con una mayor ventaja es a todas luces el PRI.

Este problema nos lleva a preguntarnos: ¿Cuáles son los beneficios que obtiene el gobernador y demás miembros del partido oficial de mantener el mayor número posible de municipios bajo el régimen de usos y costumbres? ¿La propuesta del gobernador también puede ser una estrategia para cerrar las puertas de la competencia política a los partidos opositores en esos municipios? ¿Prefirieron aprobar esta reforma a perder una buena parte de estos municipios bajo las reglas anteriores?

5.3 La reforma de 1995 y sus implicaciones electorales.

Resulta interesante ver qué efectos electorales ha tenido la reforma de 1995 sobre los municipios oaxaqueños, en especial sobre los de usos y costumbres. Ya que una vez que se hizo la reforma se dejó de tener datos electorales de estos municipios. Así, para tener una impresión de la tendencia electoral en estos municipios tras la reforma es necesario recurrir a otro tipo de elecciones donde aún se lleva el registro de las votaciones por partidos: como las elecciones para gobernador, diputados locales o incluso, las elecciones federales de diputados, presidente o senador.

Para hacer este análisis se hicieron dos tipos de seguimientos; en primer lugar, se hizo sobre la pista federal en las dos elecciones más próximas al momento de la reforma;

posteriormente, se hizo lo mismo con las elecciones para gobernador.⁷ La intención es verificar algún tipo de cambio en la tendencia electoral de los municipios de usos y costumbres una vez que fue aprobada la reforma del CIPPEO donde se reconocía su derecho a elegir autoridades bajo los mecanismos y reglas comunitarias.

5.3.1 Elecciones antes y después de la reforma.

Lo primero que se hizo para evaluar las motivaciones del PRI para promover esta reforma y comprobar si efectivamente se buscaba un beneficio electoral de la misma, fue revisar las elecciones más próximas, antes y después, a la reforma de 1995. Esto significó tomar las elecciones de diputados federales de 1994 y 1997, y verificar si existía un cambio en el patrón de voto de los municipios de usos y costumbres. El problema que resulta de observar estas elecciones es que no son elecciones locales y pueden encontrarse resultados distintos a los que se observan en las elecciones estatales.

Al hacer esta comparación se esperaban dos posibles resultados: si los municipios de usos y costumbres estaban usualmente obligados a votar por el PRI una vez que se aprueba la reforma quedan formalmente liberados de esta obligación y por tanto es posible esperar que el voto del PRI caiga, ya que podrían suceder dos cosas: o bien decidan votar por los partidos de oposición o simplemente se abstengan de participar en dichas elecciones, en cuyo caso lo que tendríamos es un aumento en el abstencionismo, ya de por si bastante elevado.

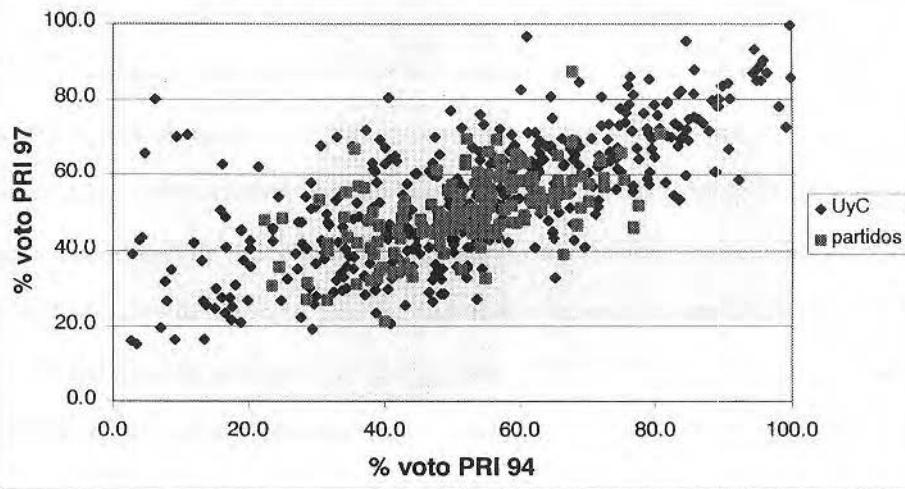
El otro resultado posible es que tras la reforma, los municipios de usos y costumbres conservaran sus niveles de votación por el PRI. A pesar de que se hizo la reforma que

⁷ Se eligieron las elecciones a gobernador por ser las más relevantes, en todo caso, también se revisaron las elecciones para diputados locales en esos mismos años y los resultados electorales presentan variaciones mínimas, ya que son elecciones concurrentes.

garantiza su autonomía local, puede ser que siguieran sometidos de alguna forma, ya sea a través de mecanismos de presión económicos por parte del gobierno estatal, a través de métodos *clientelares* de compra de votos o simplemente por existir una dinámica interna caciquil vinculada al partido en el gobierno que mantiene la mayoría.

Para poder observar el cambio de votación por el PRI en las elecciones federales entre 1994 y 1997 se hizo el cruce de estas dos elecciones en la **Gráfica 1**. En el eje horizontal se registra el porcentaje de votación por el PRI en 1994, mientras que en el eje vertical se muestra el porcentaje de votación para el PRI en 1997. Además se hace la distinción entre los municipios de usos y costumbres y los de partidos políticos, lo cual nos permite ver ciertos patrones de votación distintos entre estos dos conjuntos.

Gráfica 1: Votación por el PRI en elecciones a diputados federales (1994-1997).



Sí trazáramos una línea a 45° a partir del origen que indicara una relación uno a uno entre ambos ejes, tendríamos que aproximadamente la mitad de los municipios estarían por encima de esta recta, mientras que la otra mitad se localizarían por debajo de ésta. Esto lo único que nos indica es que en términos generales el porcentaje de votación por el PRI entre 94 y 97 en las elecciones federales se mantiene prácticamente sin cambios. La tendencia de voto por el PRI en esta pista parece no sufrir ningún cambio que pudiera adjudicarse a la reforma o a algún otro fenómeno político.

Obviamente se encuentran algunos casos donde se puede ver que entre 1994 y 1997 hubo una recuperación importante del PRI o que, en el caso contrario, este partido sufrió una caída considerable de votos en otros municipios. Esto, sin embargo, no es una tendencia que debamos considerar especialmente, pues a lo largo de los últimos años, la votación del PRI a caído en todo el país y como ya se ha mencionado no es algo que pueda ser resultado directo de la reforma electoral.

Si nos detenemos a observar la diferencia entre los municipios de partidos y los de usos y costumbres, podemos notar que los primeros se concentran mayoritariamente entre el 20 y el 80% de votos para el PRI, mientras que los segundos se encuentran mucho más dispersos entre el 0 y el 100% de votos para este partido. No hay municipios de partidos por arriba o por debajo de estas dos marcas. Aunque la mayor parte de ellos se encuentran entre el 46% y el 63% de los votos. Esto nos sugiere que, en aquellos municipios donde el PRI no era una mayoría aplastante, es decir, donde existía un cierto grado de competencia electoral previa, son los municipios que se mantuvieron en el sistema de partidos y que además en la gran mayoría de los casos conservaron sus niveles de votación. Una cantidad considerable de estos casos forman parte de los municipios urbanos del estado, donde las

elecciones municipales se llevan a cabo mediante el sistema de voto libre y secreto en urnas electorales.

Pero también hay una cantidad considerable de municipios de usos y costumbres que presentan niveles competitivos en estas votaciones. ¿Serán municipios de usos que presentan una dinámica partidista y que se refleja en estas elecciones? Difícil saberlo a menos de que se explore caso por caso y así conocer las particularidades de cada municipio.

En cuanto a los municipios de usos y costumbres se puede ver que por abajo del 20% de votos con respecto a 1994 encontramos una veintena de municipios que se recuperó considerablemente. En estos municipios entre 94 y 97, y tras la aprobación de la reforma, los porcentajes para el PRI aumentaron hasta un 50%. Por el otro lado, los municipios por arriba del 80% de los votos en 94 tenemos que la gran mayoría se mantuvo en esos porcentajes de votación, y las pérdidas o ganancias son mínimas. Hay igualmente un conjunto importante de municipios que cayeron sus votaciones hasta un 20% o más; pasaron de porcentajes entre el 80 y el 100% en 1994 a 60 y 80% en 1997.

En conclusión sobre el análisis electoral en la arena federal se puede decir que tras la reforma de usos y costumbres, por lo menos en lo que respecta a la arena federal, el PRI no sufrió ninguna pérdida electoral considerable que pudiera poner en peligro su hegemonía en el estado. Las tendencias de votación, aunque ligeramente a la baja en la mitad de los casos, se mantienen casi inalteradas. Ciertamente la caída es ligeramente mayor en los municipios de usos que en aquellos de partidos políticos. Igualmente, hay en efecto una ligera pérdida en el conjunto de los municipios, pero nada que pueda adjudicarse al efecto de la reforma de usos y costumbres, o por lo menos no es posible demostrarlo hasta este momento.

No obstante, lo interesante sería poder ubicar en qué municipios perdió el PRI y en cuáles se recuperó o simplemente se mantuvo y revisar si existe una correlación con las

votaciones locales de diputados o gobernador, sólo para comprobar la consistencia de votaciones en ambas elecciones.

5.3.2 Elecciones locales y los efectos de la reforma.

En cuanto a la arena local es muy probable que ésta sea mucho más sensible a los efectos de la reforma y que tras la legalización de los usos y costumbres podamos observar algunos cambios en el comportamiento electoral de las comunidades indígenas una vez que han sido liberadas de la presencia de los partidos políticos en el espacio municipal.

Para ello se hizo la comparación entre dos momentos electorales importantes en el estado, se tomaron las elecciones para gobernador antes y después de la reforma para comprobar el cambio en la tendencia electoral hacia el partido oficial; éstas fueron las elecciones de 1992 y las correspondientes a 1998. De igual forma, se tomaron los porcentajes de votación por el PRI en estas dos elecciones para comparar la diferencia de votación entre períodos de tiempo y entre los municipios de usos y costumbres y los de partidos políticos.⁸

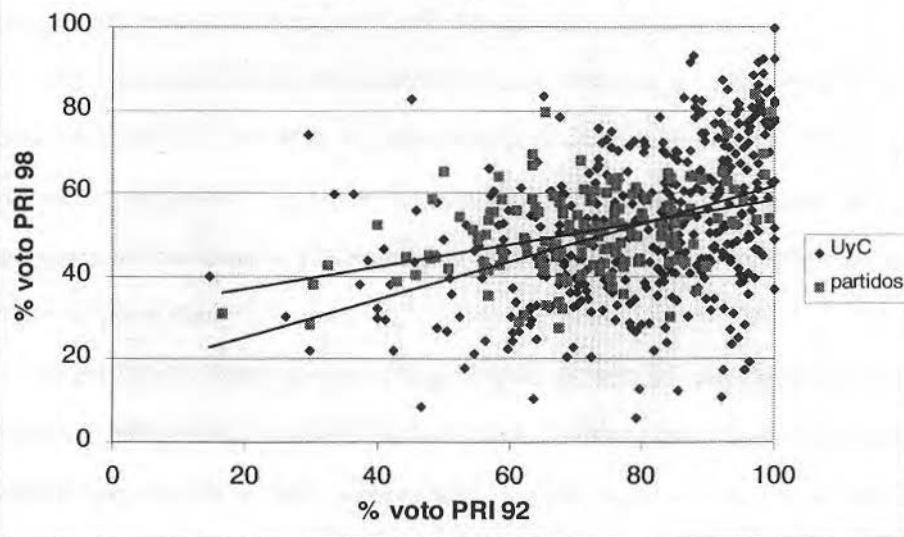
Si los municipios indígenas, aquellos típicos de usos y costumbres, donde aún se conservan las instituciones tradicionales, que usualmente presentaban votaciones del 100% (o por lo menos arriba del 80% de votos), donde hay unipartidismo, baja la votación puede significar que de alguna forma se han liberado, tras la reforma, de la votación corporativa del pasado y ahora son por decirlo más libres o independientes para votar por quien prefieran. Si por el contrario, estos mismos municipios, tras la reforma electoral no presentan ningún cambio significativo en la votación hacia el PRI, entonces, quizá tenemos

⁸ Se tomaron únicamente las votaciones para el PRI porque se desea verificar si la reforma electoral implicó algún tipo de costo político para este partido; no interesa si las votaciones para otros partidos aumentaron o disminuyeron como efecto de esta reforma o de algún otro fenómeno político.

que siguen existiendo algunos mecanismos para mantener de alguna forma la mayoría para el partido hegemónico en el estado o que, en todo caso, su fidelidad a este partido está firmemente arrraigada entre los ciudadanos.

Por lo anterior, es probable que se espere que los municipios de usos y costumbres sean aquellos que presenten mayores porcentajes de voto hacia el PRI en 1992, y donde se ha perdido este sistema electoral encontraremos mayor presencia de otros partidos, así como mayor competencia electoral y, por ende, porcentajes de votación para el PRI mucho más bajos. En la **Gráfica 2** se pueden observar los porcentajes de votación por el PRI por municipio en ambas elecciones.

Gráfica 2: Votación por PRI en elecciones a gobernador (1992-1998)



Lo que se observa en la gráfica anterior es una caída generalizada en los votos para el PRI entre estas dos elecciones. Si trazamos una línea de 45° a partir del origen encontramos

que la abrumadora mayoría de los municipios se encuentran por debajo de esta línea lo que nos indica que en la mayoría de los municipios oaxaqueños entre 1992 y 1998 en las elecciones para gobernador se registró una pérdida de votos para el PRI que va desde un 5% hasta un 80% de diferencia.

Haciendo una comparación de las pendientes de las dos rectas que representan las aproximaciones lineales a ambos conjuntos de puntos: los de usos y costumbres y los de partidos, encontramos que la pendiente de la recta que corresponde a los municipios de usos y costumbres es ligeramente menor. Esto quiere decir que la caída de votación por el PRI fue ligeramente mayor en estos municipios en comparación con los de partidos políticos.

Ahora, dejando de lado por un momento los municipios de partidos políticos que no son particularmente el objeto de análisis de este trabajo, veamos qué ocurre con los municipios de usos y costumbres entre estos dos momentos electorales.

En la **Gráfica 2** la mayor densidad de puntos se encuentra por arriba del 80% de los votos con respecto al año de 92. La gran mayoría de estos municipios son los de usos y costumbres, pero además parecen ser que son aquellos municipios típicamente indígenas que presentan votaciones muy elevadas para el partido oficial o por lo menos esa es la impresión que se tiene.

Si tomamos el rectángulo que se forma a partir del 80% de votación para arriba con respecto a 1992 y lo dividimos en dos partes iguales con respecto a la línea del 50% de votación con relación a 1998, tenemos dos pequeños rectángulos en donde podemos observar que más o menos tenemos el mismo número de casos arriba del 50% de los votos como debajo de este porcentaje. Como se puede ver en el **Cuadro 9**, el número de municipios por arriba del 50% en 1998 son 153, estos representan el total de municipios

que son de usos y costumbres, pero que conservan cierta filiación priista, ya sea porque una minoría mayoritaria dentro del municipio así lo sea o porque las autoridades comunitarias sigan manteniendo su apoyo a este partido, ya sea por convicción o por conveniencia. No obstante, la mayoría de estos municipios sufrieron por lo menos una pequeña caída entre 92 y 98 en la votación hacia el PRI.

Cuadro 9: Municipios de usos y costumbres.

En 1998:	En 1992: 80% y más	Porcentaje según U y C
Por arriba del 50%	153	36.6
Por debajo del 50%	92	22.0
Total	245	58.6

Por otra parte, los municipios que se encuentran por debajo del 50% de los votos hacia el PRI son exactamente 92. Es probable que en estos municipios tras la reforma de 1995 se hayan logrado liberar del compromiso del voto corporativo hacia este partido y por tanto el porcentaje de votos para el PRI descendiera hasta niveles impactantes del 20 y hasta el 10%, ya sea que estos votos se hayan dirigido hacia otros partidos o porque se hayan abstenido de participar en estas elecciones.⁹ Lo que se evidencia es que ciertamente hay una caída dramática en la votación por el PRI entre estos dos períodos de tiempo, en realidad es difícil asegurar que esta caída sea consecuencia exclusiva de la reforma o si ya se preveía una caída en los votos para este partido y la reforma haya funcionado también como una barrera de contención para que estos municipios (podrían haber sido 92 o más) se acerquen a otras opciones partidistas, incrementando el voto de los partidos opositores. Lo

⁹ Sabemos, por ejemplo, que en los municipios de Mazatlán de Villa de Flores, Eloxochitlán de Flores Magón y San Juan Quiahije, dado que han optado por el régimen de usos y costumbres, se niegan a efectuar otro tipo de elecciones y por ende se niegan a la instalación de casillas electorales.

que resulta un hecho incuestionable es que la caída de votos para el PRI es considerable entre estas dos elecciones y, sin duda, mucho mayor entre los municipios indígenas, contradiciendo así lo que se esperaba de las votaciones en municipios indígenas, donde el apoyo al PRI suele ser mucho mayor.

¿Qué pasa con estos dos bloques de municipios? Ambos son de usos y costumbres, en su mayoría son municipios indígenas, pero en unos encontramos una pérdida considerable del PRI y en otros no. ¿Qué es lo que provoca la caída del PRI? ¿Qué es lo que lo mantiene? ¿Qué factores habrían de definir la caída dramática del PRI y qué otros el mantenimiento de una mayoría local? Es muy probable que estas preguntas sólo puedan ser resueltas mediante el estudio detallado de casos significativos, y así cruzando estos dos tipos de análisis, a nivel estatal y municipal se encuentren los factores políticos, económicos y sociales que favorecen estos resultados electorales.

Cuadro 10: Estadística descriptiva para los municipios.

	U y C	Partidos	Todos
Votación media	28.7	21.9	26.9
Desviación estándar	16.5	12.3	15.7
Varianza	272.4	152.7	249.15
Mínimo / Máximo	0.57 / 81.2	0.3 / 54.0	0.3 / 81.2
Casos	415*	152	567

* No se consideraron los casos de Eloxochitlán, Mazatlán y Quiahije.

Ahora, como ya se mencionaba anteriormente, se puede ver en el **Cuadro 10** que la variación en la votación por el PRI es mucho más alta entre los municipios de usos y costumbres, que en el resto del estado. La votación media en estos municipios es superior a la votación media entre los municipios de partidos y aún así en la totalidad de los casos. Igualmente la desviación estándar para el caso de los usos y costumbres es mucho más alta que entre los municipios de partidos. Lo que nos queda claro es que la diferencia de

votación se dispara mucho más entre los municipios de usos y costumbres, y que como ya se comentaba las mayores pérdidas se encuentran entre estos municipios.

Ahora bien, a continuación se puede ver una clasificación de los municipios de usos y costumbres según rangos de diferencia en la votación por el PRI.

Cuadro 11: Clasificación según diferencias de voto PRI: usos y costumbres.

Diferencia de votos	Numero municipios	% con respecto a usos y costumbres	% con respecto al total de municipios	Clasificación
Más del 50%	44	10.5	7.7	No priistas
Entre 49.9% y el 36%	86	20.6	15.1	Caída grave
Entre 35.9% y el 25%	101	24.2	17.7	Caída media
Entre 24.9% y el 15%	93	21.8	16.0	Caída leve
Entre 14.9% y 0%	91	22.2	16.3	Caída mínima
Total	415*	99.3	72.8	

* Hay tres casos faltantes por no contar con la votación para 1998: Eloxochitlán de Flores Magón, Mazatlán Villa de Flores y San Juan Quiahije.

La situación es la siguiente: en 44 municipios de usos y costumbres la caída del PRI fue mayor al 50% de los votos, podemos decir que estos municipios son prácticamente “no priistas” y quizá de no efectuarse la reforma habrían sido victorias seguras para algún otro partido, muy probablemente el PRD. Así, el 10% de los municipios de usos y costumbre no son nada priistas, podríamos considerarlos independientes o vinculados quizá a algún otro partido. En otros 86 municipios la caída del PRI osciló entre el 49.9% y el 36%. La pérdida de estos puntos porcentuales es bastante considerable, y puede incluso llegar a perderse la mayoría que garantizaba la victoria a nivel local. Sumando estos dos grupos, tenemos que en el 31% de los municipios de usos y costumbres se ha perdido la hegemonía del PRI de

manera muy significativa; ésta es una cifra considerable, pues son 130 municipios que podrían haber sido victorias para otros partidos, en particular el PRD.

Si seguimos sumando categorías, podemos decir que en el 55% de los municipios de usos y costumbres hay una disminución importante de votos para el PRI, que va desde el 80% de los votos hasta el 25% de éstos. Si bien una caída del 25% no necesariamente implica la pérdida de la mayoría, sí es una disminución de votos considerable.

En la categoría que va del 35.9% al 25% de variación entre 92 y 98, tenemos 101 municipios que podrían clasificarse como “competitivos”, pues como se mencionaba, si bien no es una pérdida muy elevada, sí puede ser lo suficientemente importante como para nivelar el equilibrio de fuerzas al interior entre los partidos contendientes. Es probable que en estos municipios ya existan señales de descomposición de las instituciones tradicionales indígenas y que la dinámica política local se acerque cada vez más a un sistema de competencia entre partidos. Para ello, habría que revisar cada caso y verificar la existencia y vigencia del sistema de cargos, de la asamblea comunal y demás instituciones tradicionales.

Entre las últimas dos categorías tenemos que hay 93 municipios que sufrieron una pérdida de votos para el PRI entre el 24.9% y el 15%, así como un total de 91 municipios donde la caída es apenas de un 14.9% hasta un 0%. Sumando estas dos categorías tenemos que en un total de 184 municipios, el PRI mantuvo prácticamente la misma votación que seis años atrás. En el 44% de los municipios de usos y costumbres, este partido no sufrió una caída fuerte de sus votaciones; por tanto, es posible decir que en la gran mayoría de éstos aún conserva una mayoría importante y sigue siendo la opción política predominante, ya sea porque los votantes así lo prefieren o porque aún permanece algún tipo de control sobre la preferencia electoral de los ciudadanos. Esto es algo que este tipo de estudios no

alcanza a explicar y que debe dejarse para estudios de caso enfocados a regiones, distritos o municipios.

5.3.3 Análisis de la regresión para las elecciones locales.

Además del análisis electoral, se agregó una regresión multivariada para complementar los resultados anteriores y verificar si es que existían algunos factores estructurales, además del voto, que pudieran servir de algo para explicar la variación en la votación del PRI tras la aprobación de la reforma para legalizar los usos y costumbres.

Para la regresión, se tomó como variable dependiente el porcentaje de voto por el PRI en 1998 en la elección para gobernador; y se consideraron como variables independientes a las siguientes: el porcentaje de votación por el PRI en las elecciones a gobernador de 1992, una variable *dummy* para identificar los municipios de usos y costumbres,¹⁰ el total de población del municipio en el 2000, el porcentaje de población indígena en 1990, y el nivel de bienestar según INEGI para el 2000.¹¹

La intención al incluir este tipo de variables era verificar las tendencias electorales y ver si algún factor demográfico o socioeconómico nos daba información adicional sobre las tendencias de voto en los municipios oaxaqueños.

El resultado del análisis de la regresión es el siguiente. Tomando en cuenta los signos de los resultados de las variables tenemos que: a mayor porcentaje de voto en 92 se tiene un mayor porcentaje de voto por el PRI en 98, esto era de esperarse, ya que en la medida en que se tenía una alta votación en 1992, ésta mantuviera el mismo nivel para 1998; en

¹⁰ La variable *dummy* utiliza el valor de 1 para los municipios de usos y costumbres y 0 para los de partidos políticos.

¹¹ El nivel de bienestar es una variable que toma los valores de 1 a 7, donde el 1 indica el nivel de más alta marginación (o mayor pobreza) y 7 el de mayor desarrollo o menor marginación.

segundo lugar tenemos que los usos y costumbres presentan una relación negativa con el voto en 1998, así que contra lo esperado, en los municipios de usos y costumbres el voto por el PRI es menor a aquellos donde existe sistema de partidos, esto como pudimos ver en las gráficas anteriores es innegable.

Cuadro 12: Análisis de la regresión: votación en 1998.

Variables	Coeficiente	Estadístico t
Intercepción	27.387	7.5572
% voto PRI 92	0.4027	9.8928
Usos y costumbres	-3.0261	-1.920
Población total 2000	-0.0000954	-1.8322
% población indígena	-0.0263	-1.6272
1990		
Nivel de bienestar (INEGI)	-0.7635	-2.2106
R cuadrada ajustada	0.16	

En cuanto a las variables de población se encontró, como ya se preveía que, a mayor población total menor es el voto por el PRI; esta relación es evidente ya que si una población es más numerosa tiende a ser más compleja y a existir mayores conflictos y éstos finalmente se reflejan en el sistema de partidos. Además, resultó que a mayor población indígena, también es menor el voto por el PRI. Esta relación no era la esperada y no es del todo evidente. El resultado esperado era que los municipios con mayor población indígenas eran aquellos que mantenían altas votaciones para el PRI (cerca del 100%), sin embargo, la regresión muestra que, contrario a lo que se pensaba, los municipios más indígenas presentan votaciones menores por el PRI en 1998, lo que pudiera indicarnos que efectivamente se han independizado en términos electorales de este partido y es probable

que exista una mayor libertad individual para votar por el partido que más satisfaga a los ciudadanos.

Por último tenemos que según la variable del INEGI para medir el desarrollo, se encontró que a mayor desarrollo menores votaciones por el PRI, lo que quiere decir que, en la medida en que una sociedad se moderniza, se hace más compleja y hay una mayor pluralidad que se refleja en el sistema de partidos y finalmente en la pulverización de los votos. Por el contrario, las sociedades cerradas, poco modernas, más homogéneas son menos complejas y por tanto es mucho menos probable que exista una pluralidad partidista, concentrándose así los votos en un solo partido, el PRI. También puede verse que si una sociedad es más pobre su nivel de necesidades económicas son mayores y por ende, es más probable intercambiar el voto por cualquier suerte de recursos económicos o materiales.

Como puede verse en el **Cuadro 12**, la R cuadrada no es muy significativa, por lo que el modelo no es muy explicativo del total de los casos, en todo caso, lo que nos resulta interesante resaltar para nuestro análisis es la posible explicación que podemos obtener de las variables independientes. Sin embargo, realmente ninguna de ellas resulta muy significativa para explicar esta relación, tanto los valores de t, como los coeficientes muestran valores muy bajos, lo que nos muestra su poco poder explicativo para la generalidad de los casos; de cualquier forma, lo que resulta importante es la relación existente entre las variables independientes y la variable dependiente.

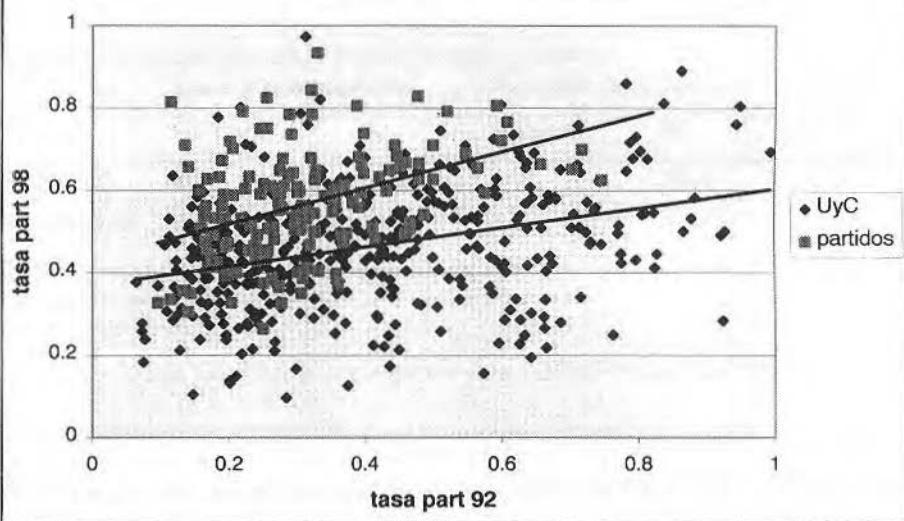
Es muy probable que el modelo alcance una mayor explicación si agregamos un mayor número de variables que nos pudieran dar mayor información sobre las tendencias de voto; sin embargo, se optó por un modelo más parsimonioso, aunque con un poder explicativo muy limitado.

5.4 La participación electoral en los usos y costumbres.

Además del análisis electoral se hizo el análisis sobre la participación electoral en los municipios oaxaqueños para verificar si después de la reforma la caída de votos en el PRI podría ser consecuencia de una baja en la participación en este tipo de elecciones; es decir que, una vez liberados de esta relación con el partido oficial, los indígenas dejan de participar en estas elecciones, pues su único ámbito político de interés se concentra en el espacio municipal.

Al igual que en las relaciones electorales anteriores, se hizo la comparación de la participación electoral en las elecciones de gobernador de 1992 y las de 1998.¹² Cruzando ambos datos se puede verificar el cambio en la participación electoral entre estas dos

Gráfica 3: Tasa de participación en elecciones a gobernador (1992-1998)



¹² Para obtener la variable de participación se tomó la población mayor de 18 años para 1990 y 2000, se sacó un promedio para obtener una aproximación de la población mayor de 18 en 1995, ésta se dividió entre el total de votos en 92 y 98, para obtener las tasas de participación correspondientes a cada año.

elecciones (véase Gráfica 3).

Como se puede observar a simple vista, la participación electoral cae más en los municipios de usos y costumbres que en los de partidos políticos. Una vez más, si trazamos una recta a 45° hay una cantidad considerable de casos que se encuentran por debajo de esta recta, la gran mayoría son municipios de usos y costumbres, donde la participación electoral cae de manera importante entre estas dos elecciones.

Como muestran las pendientes de las aproximaciones lineales, la pendiente de la recta para usos y costumbres es menor a la pendiente de la recta que corresponde a los municipios de partidos políticos; esto nos indica una caída mayor en la participación electoral en los municipios de usos. Sin embargo, es posible observar un buen número de municipios de ambos regímenes electorales en donde la participación aumentó entre estas dos elecciones, siendo mayor el número de municipios por partidos políticos.

Cuadro 13: Variación en la participación electoral.

	Usos y costumbres		Partidos políticos		Total
	Numero	%	numero	%	
Aumentó	267	63.8	149	98.0	416
Disminuyó	145	34.6	3	1.9	148
Total	412		152		564

En términos generales la participación entre estas dos elecciones subió; en 416 de los 570 municipios hubo un aumento de participación electoral (en el 73.7% de los municipios del estado), y sólo en 148 hubo una disminución (en el 26.2% del total), aunque realmente ésta se dio prácticamente en los municipios de usos y costumbres, pues son 145 en donde se registró una baja y sólo en 3 bajo el sistema de partidos políticos.

Para detallar los cambios en la participación entre estas dos elecciones se hicieron 6 categorías de las diferencias de cambio entre 1992 y 1998 (véase Cuadro 14).

Cuadro 14: Clasificación según variación de participación (1992-1998).

Variación	número	% sobre usos	% sobre el total
Más de 30%	37	8.9	6.5
De 29.9 a 15%	105	25.1	18.4
De 14.9 a 0%	125	29.9	21.9
De 0 a -14.9%	73	17.5	12.8
De -15 a -29.9%	44	10.5	7.7
De -30% o menos	28	6.7	4.9
Totales	412	98.6	72.3

El Cuadro 14 nos muestra los niveles de variación de la participación electoral entre 1992 y 1998 en las elecciones para gobernador únicamente para los municipios de usos y costumbres. Al menos en 37 municipios de usos aumentó la participación más de un 30% entre estas dos elecciones; en 105 hay un aumento de entre 15% y el 29.9%; en 125 municipios más hubo un pequeño ascenso de entre el 0% y el 14.9%. Por otra parte, también hubo caídas en la participación en los siguientes municipios de usos: 73 de éstos registran una pérdida de participación electoral entre un 0 y un 14.9%; en 44 municipios cayó la participación de un 15 a un 29.9%; y en 28 municipios la participación electoral disminuyó más allá de un 30%.

Por último, se presenta una regresión multivariada para la tasa de participación en 1998. Al igual que la regresión anterior se tomó como variable dependiente la tasa de participación en las elecciones gubernamentales de 1998, y como variables independientes

se consideraron exactamente las mismas que se han descrito anteriormente. Los resultados pueden observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 15: Análisis de la regresión para participación

Variables	Coeficiente	Estadístico t
Intercepción	44.576	21.586
Tasa participación 92	0.2977	11.242
Usos y costumbres	-10.188	-7.225
Población total 2000	-0.00001078	-2.29
% población indígena	-0.0538	-3.685
1990		
Nivel de bienestar (INEGI)	0.536	-1.726
R cuadrada ajustada	0.23	

La regresión nos muestra que a mayor tasa de participación en 1992 se obtiene una mayor participación en 1998, lo que nos dice que si se tenía una votación baja en 1992 es de esperar también una baja votación en 1998. En relación a los usos y costumbres tenemos lo ya mencionado, hay una menor participación en los municipios de usos en comparación con aquellos de partidos políticos; en cuanto a la población total del municipio resultó que entre mayor es la población, menor es la participación; en relación a la población indígena se encontró que, a mayor población indígena, menor participación electoral, esto es precisamente algo que se esperaba y que es consistente con el resultado de usos y costumbres. Es muy probable que los municipios de mayor caída en la participación sean los de usos y costumbres, pero sobretodo aquellos con mayores porcentajes de población indígena. Por último, en cuanto a la variable de bienestar del INEGI se reporta que a mayor desarrollo es menor la participación electoral, esto es quizás un fenómeno extraño que debe ser discutido con detenimiento, sin embargo, puede ser que en la medida que se tiene un

mayor desarrollo la ciudadanía se desentiende más de los asuntos públicos y de la política, o bien, a mayor bienestar deja de ser relevante la política y se da un efecto de abstencionismo mayor a aquellas sociedades donde el nivel de bienestar es muy bajo y se convierte en un tema de importancia en la contienda política.

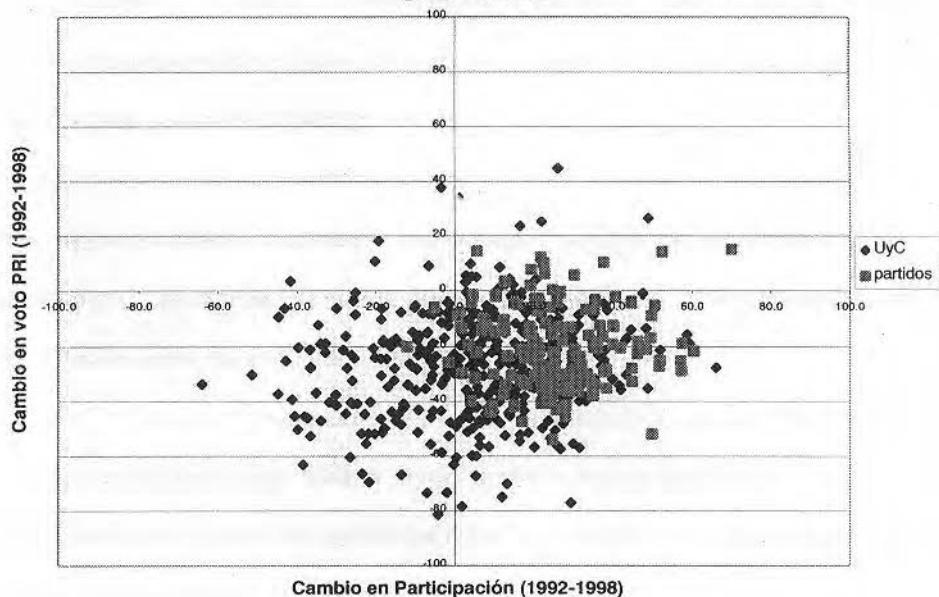
5.4.1 La pérdida de apoyo al PRI y la caída de participación: ¿alguna relación?

Aún falta verificar si existe una relación entre la caída de la votación para el PRI y la caída en la participación en un buen número de municipios. Ya que sería interesante verificar si en los municipios de usos y costumbres donde la votación a favor del PRI ha caído considerablemente es resultado, en parte, de la pérdida de participación electoral en las elecciones no municipales. Lo que entonces nos confirmaría que un importante efecto de la reforma fue minar el incentivo a participar en las elecciones estatales no municipales, ya sea porque se perdió el nexo principal entre los pueblos indígenas y el gobierno estatal al legalizar esta práctica electoral, o porque los pueblos y comunidades indígenas una vez que desapareció la presión estatal para votar en dichas elecciones se desentendieron de éstas, pues no tienen realmente relevancia en la trascendencia de la vida comunal.

Para ello lo que se hizo a continuación fue comparar la diferencia de votación por el PRI entre 1992 y 1998, con la diferencia de participación en dichas elecciones. Así, podemos ver al mismo tiempo los municipios donde ha habido una caída en su apoyo al PRI (o un aumento de votación) junto con una caída o aumento de participación electoral. Los resultados que podemos ver en la **Gráfica 4** nos indican que frente a la caída prácticamente generalizada de apoyo electoral para el partido oficial, no existe necesariamente una relación directa con pérdidas en la participación electoral. Como se puede ver hay un conjunto importante de municipios donde hubo un aumento de

participación, y otro quizá igualmente numeroso donde ciertamente cayó la participación electoral, ambos municipios de usos y costumbres.

Gráfica 4: Participación y voto PRI en el tiempo: elecciones a gobernador.



Por su parte, en los municipios de partidos políticos se registraron caídas de votación para el PRI pero no pérdidas de participación, salvo en un par de casos; por el contrario, hubo una mayor participación en estos municipios, lo que quizás sugiere que el incremento en la competencia electoral en estos municipios, principalmente urbanos, trajo como consecuencia un aumento en la participación electoral, entre ambas elecciones. Pero ciertamente los aumentos de participación no afectan el voto del PRI, pues cómo se puede ver para distintos niveles de participación hay varios niveles de votación por lo que no existe una relación clara entre uno y otro.

En contraparte los municipios de usos registran ambas combinaciones, caídas en la votación por el PRI y pérdida de participación electoral (los municipios a la izquierda del eje vertical), así como caída de apoyo para el PRI junto con aumento en la participación (los municipios a la derecha del eje vertical). Ciertamente estos municipios presentan mayor diferencia entorno a niveles de participación, pues es mayor su dispersión. Aunque hay una caída general en la participación de todos estos municipios la relación con la caída del PRI no es lo suficientemente fuerte para que podamos concluir que hay una relación entre ambas variables; sin embargo, hay una ligera relación que nos confirma que a un aumento en la abstención hay mayor pérdida de votos para el PRI, y un aumento en la participación menor la pérdida, pero pérdida en todo caso.

Por lo tanto, es posible concluir que no hay necesariamente una relación directa entre pérdidas de participación y caída de apoyo al PRI en los municipios de usos de manera contundente para la gran mayoría de los casos; no obstante, es posible verificar que en alguna medida, existe una relación marginal entre estas dos variables.

5.5 Conclusiones.

Después de los resultados observados en este capítulo, es posible concluir que tras la aprobación de la reforma para legalizar los usos y costumbres en el estado de Oaxaca se percibe una caída importante en la votación hacia el partido hegemónico en el estado, sobretodo entre los municipios de usos y costumbres.

Al parecer esto puede tener varias motivaciones: por un lado puede ser efecto de la reforma, dado que los municipios quedan liberados del compromiso político que tenían con el partido del gobierno a cambio de mantener su relativa autonomía municipal; igualmente, la caída de la votación priista puede deberse sólo a algún fenómeno coyuntural en dicho

año o en dichas elecciones, ya que desde un análisis de mayor tiempo puede verificarse una recuperación de los votos priistas, como al parecer sucede; sin embargo, esto es no está comprobado y haría falta una otras investigaciones donde se tome un periodo de tiempo más largo para comprobar los efectos a largo plazo sobre la conducta electoral en los municipios indígenas.

El tercer motivo (quizá no del todo esperado) es que, dado el escenario de crecimiento de la competitividad en el estado, legalizar las prácticas electorales indígenas, excluyendo a los partidos de esas elecciones, saca a los partidos de oposición de la competencia por el poder y evita que una buena cantidad de municipios, donde se perdía la predominancia del PRI, se sumaran a los triunfos de otros partidos.

Además, es posible verificar una caída en la participación electoral, por lo menos en las elecciones no municipales, en los municipios de usos y costumbres. Esto puede ser indicativo de una pérdida de interés en otras arenas políticas más allá del espacio municipal, o quizá estos municipios por fin se han liberado de la relación electoral obligatoria con el partido oficial, por tanto, una vez liberados de éste, han dejado de participar en unas elecciones que al parecer no les resultan atractivas o importantes.

Los municipios con competencia partidista, muestran al contrario de los de usos y costumbres, una menor caída de votos para el PRI pero un aumento general en la participación electoral, quizá ésta puede ser resultado de un aumento en la competencia electoral en estos municipios por lo general urbanos.

VI. Conclusiones.

Más que una serie de conclusiones, la siguiente sección es más fácil concebirla como un breve ensayo que intenta rescatar varios de los argumentos y conclusiones ya expuestos. Me parece que, de cualquier forma, a lo largo de esta tesis ya se han ido develando las conclusiones que se derivan de algunos capítulos. La idea detrás de hacer una reflexión final sobre el tema de la tesis tiene la intención de no repetir ni compilar lo expresado anteriormente...

El tema de los “usos y costumbres”, como una sistema político-electoral propio de un conjunto de poblaciones y comunidades indígenas ha sido del interés exclusivo de la antropología. La gran mayoría de la literatura existente sobre el tema es desde una perspectiva, ya sea de la antropología política o jurídica, solamente. Hasta antes del auge por los asuntos indígenas no había una interés académico por las instituciones políticas indígenas por parte de otras disciplinas sociales, en concreto, la Ciencia Política.

Quizá, en parte, motivados por el levantamiento del EZLN y el intenso debate público que se desencadena; por la influencia de libros como el de Huntington (*The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*); por la discusiones entre liberales y comunitaristas sobre el reconocimiento de derechos exclusivos para ciertos ciudadanos, por la firma de convenios internacionales que obligan a reconocer el derecho de autonomía de los pueblos indios; por la relevancia que de pronto adquiere el tema de los indios en la agenda pública es que otras disciplinas como la Ciencia Política se han acercado al estudio de la vida política de los pueblos indígenas de este país. De cualquier forma, este acercamiento ha sido muy tímido, pero sobretodo, es difícil encontrar trabajos que no estén comprometidos desde un principio con alguna postura en particular; parece ser que, o se está con los indios, víctimas de un sistema injusto y opresor, o se está con los hijos del

colonialismo, herederos de un legado de lujos y explotación. En lo particular, no creo que la complejidad del tema deba reducirse a estos dos polos, igualmente injustos y absurdos.

Los usos y costumbres no son un tema nuevo o un reciente descubrimiento de alguna ciencia social. La inclusión en el derecho positivo de este sistema reconoce por fin una práctica tan antigua como la llegada de los españoles a los territorios oaxaqueños. En realidad, lo que se hizo fue convertir una institución “informal”, dado que no estaba reconocida por ningún sistema normativo vigente, en una institución formal, pues ahora forma parte de las leyes del estado. Este es el cambio sustancial que se realiza en 1995; es inevitable que esta modificación traerá como consecuencia una serie de reajustes políticos a nivel municipal, y quizás también a otros niveles: distrital o regional.

De alguna forma lo que se hizo fue pasar de un equilibrio a otro, que debido al nuevo contexto político nacional y estatal, resultaba más estable, o al menos esa era la intención. Es decir, se estaba en una situación determinada, en un equilibrio aparentemente estable entre las distintas fuerzas políticas del estado, y dado que hay una serie de eventos que modifican el escenario, algunos de los actores involucrados prevén la necesidad de modificar el equilibrio establecido, ya que de continuar en la situación original los costos políticos para algunos de ellos (si no es que para todos) son mucho más altos que la opción de modificar las reglas y legalizar los usos y costumbres.

En esos momentos reconocer los usos y costumbres como práctica electoral en los pueblos oaxaqueños era la mejor solución para alcanzar dos objetivos en el corto plazo: que los grupos armados dentro del estado no tengan una gran convocatoria entre los pueblos indígenas y los inciten a unirse a la rebelión chiapaneca –no olvidemos que de cualquier forma, surgieron algunos grupos armados como el EPR– y que los conflictos electorales durante las próximas elecciones locales no se generalizaran por el estado.

Pero además existe la posibilidad de que también fuera una forma de evitar el crecimiento de la oposición en el estado, en concreto, el avance del PRD. Al aprobar esta reforma se lograban varias cosas: por un lado, se liberaba a las autoridades municipales de continuar con la relación obligatoria con el partido oficial, pero por el otro lado, si se perdía el control sobre los municipios de usos y costumbres, debido a que otros partidos opositores habían ganado terreno en éstos, no resultaba en una ganancia para ningún partido. En otras palabras, el PRI perdía el registro electoral que tenía sobre estos municipios (no en todos los casos, como pudimos darnos cuenta), pero ningún otro partido los ganaba. De ser cierta esta suposición, el PRI prefirió sacrificar algunas victorias en los municipios del estado, a favor de dos cosas: dar a los pueblos indígenas la libertad de elegir a sus autoridades ya sin la presión (o al menos, una disminución de ésta) del partido oficial, y evitar la expansión de los partidos opositores, principalmente el PRD, en el terreno municipal. Es muy probable que en caso de que la reforma no se hubiera llevado a cabo, el partido más beneficiado con esta decisión habría sido el PRD.

Sin embargo, la reforma para la legalización de los usos y costumbres en Oaxaca, independientemente de las intenciones, las complicaciones y la realidad política de las comunidades, significó un gran avance en el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas. No podemos pasar por alto que es el primer intento a nivel nacional por otorgar cierto grado de autonomía política a los pueblos indios. En poco tiempo, también se ha convertido en el paradigma de legislación indígena para el país. Hasta el momento siguen sin existir modelos alternativos que ofrezcan soluciones políticas a estos ciudadanos. No obstante, es difícil que se puedan repetir en otro lugar o momento las condiciones adecuadas que permiten en Oaxaca llevar a cabo una reforma de este tipo.

En Oaxaca, la reforma para reconocer los mecanismos electorales indígenas sin hacer modificaciones substanciales al entramado institucional es posible debido, principalmente, a que la elevada municipalización permite otorgar la autonomía a un espacio ya existente. Es decir, no era necesario crear algún tipo de figura jurídica especial, no hubo que otorgar la autonomía a una región, ésta se otorgó al municipio, unidad política que de hecho es autónoma e independiente. La otra gran ventaja es que buena parte de estos municipios coinciden con el espacio comunitario. Esto es que el territorio que pertenece a la comunidad específica coincide precisamente con las fronteras municipales.

Además, la población indígena en este estado es muy numerosa, tanto que es imposible no considerar sus demandas. Todo el mundo lo sabe, en Oaxaca es imposible gobernar sin el consentimiento de los pueblos indígenas. Su número y peso es tal que pueden causar muchos problemas a un gobierno que pretenda pasarlos por alto. Hay que agregar que, a diferencia de otros estados o regiones indígenas, la relación entre élites estatales y los distintos pueblos indígenas es más equilibrada. Esto permite un juego entre ambas partes, que a veces favorece a unos y otras veces a otros.

Por otra parte, el número de 418 municipios de usos y costumbres sigue siendo demasiado elevado para la realidad política de los municipios indígenas del estado. Haría falta una evaluación y diagnóstico adecuado, alejado de los intereses de los partidos políticos, que hiciera una clasificación apoyada en el respeto y cumplimiento de las instituciones y costumbres indígenas. Muchos de estos municipios sufren de un doble sistema: de “usos y partidos”, que en todo caso, combina lo peor de ambos mundos y los ciudadanos se convierten en rehenes de los partidos políticos y sus intereses político-económicos. Es una realidad encontrar una buena cantidad de municipios que actualmente son de usos y costumbres y que no parecen cumplir con el modelo tradicional indígena;

algunos de ellos ni siquiera cuentan con una población indígena considerable, otros hasta celebran sus elecciones el mismo día y con la misma periodicidad de los municipios de partidos políticos. ¿A qué se deben estas inconsistencias? Habría que trabajar en los años subsiguientes en ir descubriendo las razones del por qué estos municipios se mantienen bajo el sistema de usos y costumbres.

Asimismo, hacen falta más estudios regionales o distritales que nos muestren la interacción de las fuerzas políticas locales, entre grupos y líderes al interior de las comunidades, entre las organizaciones indígenas y los partidos políticos, así como con las instituciones políticas estatales. Aún es un misterio cómo es la articulación entre los grupos de poder a nivel municipal o comunitario con los partidos políticos y otras estructuras de poder; todavía no sabemos de qué forma y en qué magnitud se involucran las organizaciones indígenas en las elecciones y cómo se alían o vinculan con los distintos partidos.

Por último, habría que pensar en los mecanismos de resolución de conflictos electorales, en reforzar las instituciones y darles vías de solución a los problemas municipales. Aún son vagas las atribuciones de mediación y negociación del Instituto Estatal Electoral; éste todavía no es un órgano completamente autónomo e independiente que pueda tomar decisiones al margen de los intereses del gobernador y su partido. La sobrevivencia de los usos y costumbres está en el fortalecimiento de las instituciones que los regulan, los controlan, los vigilan, los administran y legislan. Mejorar la solución de conflictos electorales, aclarar las condiciones en que una elección cumple con los requisitos para ser de usos y costumbres, dar salidas institucionales a los conflictos, promover modelos exitosos de este tipo de elecciones y gobierno, etc... son labores pendientes y sumamente importantes para la mejoría de estos sistemas.

De otro modo, me parece que lamentablemente los usos y costumbres serán una institución en extinción, ya que la realidad implacable ha tocado a esta institución y la pervierte paulatinamente; los partidos, las iglesias, la emigración, la pobreza, los intereses económicos sobre preciados recursos, los cacicazgos, van erosionando la esfera de autonomía de estos pueblos. Poco a poco, y a pesar de sus resistencias, se van diluyendo para convertirse en sistemas políticos híbridos de dos realidades muy distintas, que han perdido sus principios originales pero que tampoco cuentan con los nuevos, esto los hace gravemente vulnerables a la corrupción, a la ambición y a la manipulación de actores políticos que no tienen interés en preservar las instituciones indígenas tradicionales y que solamente los conciben como botines económicos o políticos.

¿Existe esperanza para estas formas de elección directa y para su adecuada articulación con el resto de las instituciones del país? Me gusta pensar que sí, para ello es necesaria la lucha activa de líderes, de organizaciones, políticos, partidos, académicos, intelectuales, activistas, y demás interesados en rescatar estas formas de ejercicio y acceso al poder.

VII. Anexos.

Apéndice 1: Diputados en la LV y LVI legislaturas estatales.

Diputados integrantes de la quincuagésima quinta legislatura del Estado de Oaxaca.

Lic. Olaf Iván Corro Labra
Presidente de la Gran Comisión
Diputado por el XV Distrito, Huajuapán de León

Ing. Rodrigo Cabrera Robles
Diputado por el I Distrito, Centro Oaxaca

C.P. Luis Méndez Vasquez
Diputado por el II Distrito, Etla y Zaachila

Profr. Mauro Pedro Fco. Méndez
Diputado por el III Distrito, Ixtlán y Villa Alta

Dr. Federico Cabrera Campos
Diputado por el IV Distrito, Tlacolula y Yautepec

Ing. Jaime Mendoza Ferra
Diputado por el V Distrito, Juchitán

Ing. Andrés Castillejos Jimémez
Diputado por el VI Distrito, Tehuantepec

C. Octavio Ramos Jarquín
Diputado por el VII Distrito, Miahuatlán de Porfirio Díaz

C. Benjamín Hernández Silva
Diputado por el VIII Distrito, Pochutla

Ing. Gonzalo Ruiz Cerón
Diputado por el IX Distrito, Juquila

Ing. Juan I. Orozco Ibarra
Diputado por el X Distrito, Ejutla y Sola de Vega

C. Moisés Marcelo Toscano Clavel
Diputado por el XI Distrito, Jamiltepec

Lic. Melitón García López
Diputado por el XII Distrito, Putla

Lic. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz
Diputado por el XIII Distrito, Tlaxiaco

C. Ezequiel Meixueiro Velásquez
Diputado por el XIV Distrito, Teposcolula y Coixtlahuaca

Ing. José María Ramos Castillo
Diputado por el XVI Distrito, Nochixtlán

Profra. Emilia García Guzmán
Diputado por el XVII Distrito, Teotitlán y Cuicatlán

Lic. Angel Vidal Murillo
Diputado por el XVIII Distrito, Tuxtepec

Lic. Renato Rafael Luis Esperanza
Diputado por el XIX Distrito, Ocotlán y Zimatlán

C. Jacobo Sánchez López
Diputado por el XX Distrito, Mixe y Choapam

Lic. Celestino Chávez Gutiérrez
Diputado por el XXI Distrito, Juxtlahuaca y Silacayoapam

C. Jesús Vicente Vásquez
Diputado por el P.R.D.

Lic. José María Yáñez Gatica
Diputado por el P.R.D.

Dr. Alberto Reyna Figueroa
Diputado por el P.R.D.

Profr. Aristarco Aquino Solís
Diputado por el P.R.D.

C. Enrique Martínez Hinojosa
Diputado por el P.A.N.

Lic. Luis Manuel de Jesús Castañeda Melgoza
Diputado por el P.A.N.

C. Efraín Arturo López Alvarado
Diputado por el P.A.N.

Profr. Erasto Melgar García
Diputado por el P.P.S.

Profr. Conrado Sánchez Morales
Diputado por el P.A.R.M.

Ing. Carlos Felguerez Jiménez
Diputado por el P.F.C.R.N.

Diputados integrantes de la quincuagésima sexta legislatura del Estado de Oaxaca.

Dip. Jorge Samuel Vargas Guzmán
Dip. Jorge Walberto Carrasco Silva
Dip. Gloria Graciela Altamirano Portillo
Dip. Javier Jiménez Herrera
Dip. Cristóbal Carmona Morales
Dip. Venustiano Gutiérrez Reyna
Dip. José Benito Hernández Altamirano
Dip. José Humberto Cruz Ramos
Dip. Fausto Andrés Mijangos Reyes
Dip. Miguel Ángel Medina Morales
Dip. Reynaldo Fernández Santiago
Dip. Rosalio Mendoza Cisneros
Dip. Tomás José Acevedo Rosas
Dip. Saúl Bolaños Bolaños
Dip. Samuel Rosales Olmos
Dip. Herminio Manuel Cuevas Chávez
Dip. Elpidio Desiderio Concha Arellano
Dip. Gonzalo Sánchez Avalos

Dip. Moisés Jaime Bailón Corres
Dip. Teódulo Domínguez Nolasco
Dip. Narciso Abel Alvarado Vásquez
Dip. Germán Rojas Walls
Dip. Héctor Matus Martínez
Dip. Cuauhtémoc Fuentes Villanueva
Dip. José Soto Martínez
Dip. Leopoldo de Gyves de la Cruz
Dip. Isaac Raúl López Cruz
Dip. Mariano Santana López Santiago
Dip. Pedro Miguel Pastor
Dip. Manuel Pérez Morales
Dip. Andrés Salinas Valdivieso
Dip. Norma Reyes Terán
Dip. Pedro Marcelino Silva Salazar
Dip. Eleazar Guillermo Velasco Vásquez
Dip. Armando Belmares Sarabia
Dip. Rafael Felícitos Heredia Salinas
Dip. Ismael Matus Gutiérrez
Dip. José Isaac Jiménez Velasco
Dip. Delfino Santiago Pérez
Dip. Antonio Ernesto Hernández González
Dip. Miguel Herrera Lara
Dip. David León Ramírez

Apéndice 2: Municipios de usos y costumbres por diferencia de votos PRI en elecciones a gobernador (1992-1998).

Num	Municipio	pobtot92	%Pind90	Gober NivBien	Gober %PRI92	Gober %PRI98	Diferencia gob92-98
448	Santa María Zaniza	1,123	54.3	1	92.2	10.9	81.3
445	Santa María Yosoyúa	1,242	97.7	4	95.7	17.4	78.3
158	San Jacinto Tlacotepec	1,737	5.6	1	96.3	19.3	77.0
566	Zapotitlán del Río	3,002	0.4	1	92.3	17.4	75.0
120	San Bartolomé Zoogocho	721	96	4	79.2	5.8	73.5
269	San Miguel el Grande	4,248	70.7	4	85.7	12.3	73.4
410	Santa María Ecatepec	3,634	32	1	93.7	23.6	70.1
3	Asunción Cacalotepec	2,567	99.5	1	94.7	25.2	69.5
532	Santo Tomás Ocotepec	4,207	94.8	4	95.6	28.4	67.3
503	Santiago Zochihila	448	96.6	4	79.7	12.9	66.8
541	Tanete de Zaragoza	1,831	97.9	4	93.5	27.0	66.5
359	Santa Ana Yarení	1,204	99.1	4	94.0	30.9	63.1
527	Santos Reyes Pápalo	2,307	99	1	100.0	36.9	63.1
133	San Esteban Atlatlahuca	3,558	97.5	4	92.5	32.0	60.5
316	San Pedro Mártir Quiechapa	814	5.6	1	96.2	35.8	60.4
382	Santa Cruz Tacahua	1,245	55.3	4	84.0	24.0	60.0
528	Santos Reyes Tepejillo	1,587	96.1	1	82.0	22.2	59.8
50	Magdalena Peñasco	3,112	92.2	4	90.4	31.7	58.7
104	San Antonino el Alto	2,041	42.4	5	97.1	39.6	57.5
20	Constancia del Rosario	2,809	53.1	1	87.1	30.2	56.9
38	Villa Hidalgo	2,243	96.8	4	95.3	38.6	56.8
379	Santa Cruz Nundaco	2,579	95.6	4	94.9	38.3	56.5
428	Santa María Quiegolani	1,525	93.7	1	90.9	34.6	56.3
386	Santa Cruz Zenzontepéc	12,375	62.7	1	83.6	27.5	56.1
498	Santiago Yaveo	6,845	39.7	1	95.8	40.2	55.7
142	San Francisco Huehuetlán	1,380	96.1	1	89.8	34.4	55.5
100	San Andrés Yaá	658	97.9	4	96.1	40.7	55.4
148	San Francisco Ozolotepec	1,842	92.9	1	94.9	40.3	54.6
491	Santiago Textitlán	2,584	13.3	1	63.8	10.3	53.5
407	Santa María Chimalapa	6,177	48.8	6	98.2	45.0	53.2
333	San Pedro Totolapa	3,061	8.7	5	94.6	41.9	52.7
212	San Juan Petlapa	2,131	99.1	1	81.1	28.5	52.6
493	Santiago Tillo	504	3.7	4	79.3	26.8	52.5
196	San Juan Evangelista Analco	577	52.1	4	79.1	26.8	52.3
272	San Miguel Panixtlahuaca	4,374	94.1	3	80.1	28.2	51.8
435	Santa María Tepantlali	2,365	97.3	1	72.5	20.7	51.8
86	San Agustín Tlacotepec	770	95.7	4	88.0	36.2	51.7
458	Santiago Comaltepec	1,891	95.8	4	97.7	46.3	51.4
87	San Agustín Yatarení	2,766	17	7	85.5	34.1	51.4
494	Santiago Tlazoyaltepec	4,501	99.3	5	88.4	37.1	51.3
228	San Lorenzo Cuaunecuitlita	645	99.7	1	100.0	48.7	51.3
108	San Antonio Huitepec	4,586	71.6	5	78.7	27.6	51.1
210	San Juan Núñez	6,134	96.7	4	97.1	46.6	50.6
231	San Lucas Camotlán	2,505	99.1	1	93.4	43.2	50.2

368 Santa Catarina Minas	1,540	0.3	5	89.4	39.6	49.8
457 Santiago Camotlán	2,911	91.1	4	78.4	28.6	49.8
504 Nuevo Zoquiapam	1,696	14.8	4	84.7	35.0	49.7
274 San Miguel Piedras	1,326	39.9	4	93.5	44.4	49.2
201 San Juan Juquila Víjanos	1,807	98.5	4	100.0	51.6	48.4
224 San Juan Yucuita	758	1.3	4	68.9	20.7	48.1
243 San Martín Tilcajete	1,615	0.8	5	89.1	41.2	47.9
424 Santa María Ozolotepec	3,920	25.7	1	92.3	44.4	47.8
348 San Sebastián Tecomaxtlahuaca	8,641	33.8	1	89.3	41.7	47.7
48 Magdalena Mixtepec	605	6.8	5	96.0	48.8	47.2
207 San Juan Mazatlán	15,499	63	1	92.5	45.4	47.1
454 Santiago Atitlán	2,341	96.2	1	82.4	35.3	47.1
16 Coicoyán de las Flores	4,902	96.3	1	96.4	49.4	47.0
247 Capulalpam de Méndez	1,409	11	4	90.5	43.5	47.0
208 San Juan Mixtepec	10,487	98.4	1	69.7	22.8	47.0
62 Natividad	1,038	24.2	4	87.3	40.6	46.8
355 Santa Ana Cuauhtémoc	922	68.5	1	97.5	50.8	46.7
121 San Bartolo Soyaltepec	973	37.4	4	76.2	29.6	46.5
214 San Juan Quiotepec	2,529	96.4	4	92.1	45.8	46.4
244 San Martín Toxpanal	2,859	50.8	1	90.2	44.1	46.1
111 San Antonio Tepetlapa	3,427	90.7	3	94.4	48.3	46.1
275 San Miguel Quetzaltepec	4,902	99.1	1	96.0	50.0	46.0
460 Santiago Choapam	4,249	52.2	1	93.7	47.9	45.8
432 Santa María Temaxcalapa	902	96.7	4	88.2	42.8	45.4
286 San Miguel Tlacotepec	3,154	23.4	1	89.6	44.3	45.3
329 San Pedro Teozacoalco	1,384	1.1	4	93.0	47.7	45.3
293 San Pablo Etla	4,369	1.5	5	78.3	33.4	44.9
405 Villa de Chilapa de Díaz	1,978	7.8	4	29.5	74.2	44.7
444 Santa María Yolotepec	543	55.7	4	89.0	44.3	44.7
220 San Juan Tepeuxila	3,019	75.4	1	79.1	34.5	44.7
222 San Juan Yaeé	1,591	98.7	4	83.5	39.0	44.6
173 San Juan Atepec	1,787	93.9	4	90.9	46.4	44.5
291 San Pablo Coatlán	3,800	1.1	1	85.2	40.8	44.4
443 Santa María Yavésia	613	39.2	4	97.1	52.6	44.4
392 Santa Lucía Monteverde	7,102	72.3	1	82.6	38.5	44.0
526 Santos Reyes Nopala	11,509	59.8	3	90.8	46.9	43.9
135 San Felipe Tejalapam	5,569	2.7	5	86.3	42.5	43.8
31 Tamazulapam del Espíritu Santo	6,003	99.2	1	84.7	40.9	43.8
506 Santo Domingo Albarradas	822	97	5	91.1	47.4	43.7
296 San Pablo Macuitianguis	1,401	86.5	4	80.8	37.4	43.4
372 Santa Catarina Yosonotú	2,089	97.1	4	86.5	43.1	43.4
144 San Francisco Jaltepetylongo	1,344	19.9	4	76.3	33.0	43.3
97 San Andrés Solaga	1,945	98.3	4	83.4	40.4	43.0
437 Santa María Tlahuitoltepec	6,973	96.4	1	74.1	31.6	42.5
419 Santa María Jaltianguis	716	57.8	4	80.5	38.3	42.2
446 Santa María Yucuhiti	6,664	96.9	4	86.0	43.8	42.1
478 Santiago Nacaltepec	2,813	2.4	1	94.6	52.5	42.1
303 San Pedro Cajones	1,291	96.4	4	84.1	42.4	41.7
191 San Juan Chicomezúchil	402	1.9	4	82.7	41.4	41.3

37 Mesones Hidalgo	4,046	38.5	1	86.6	45.7	41.0
473 Santiago Laxopa	1,598	97	4	91.6	50.7	40.9
399 Santa María Atzompa	7,327	3.6	7	72.5	31.6	40.9
336 San Pedro Yolox	2,782	96.3	4	96.7	55.8	40.9
323 San Pedro Ocotepec	1,724	98.9	1	92.7	51.9	40.8
400 Santa María Camotlán	1,635	0.1	6	91.2	50.4	40.8
322 San Pedro Ocopetatillo	870	97.7	1	92.2	51.5	40.7
45 Magdalena Apasco	3,664	0.3	5	82.5	42.0	40.5
544 Teococulco de Marcos Pérez	1,723	81.2	4	95.0	54.7	40.3
146 San Francisco Logueche	1,794	99.2	1	99.1	58.8	40.3
258 San Miguel Achiutla	1,049	6.5	4	92.6	52.4	40.2
161 San Jerónimo Sosola	3,172	0.7	5	85.6	45.5	40.1
534 San Vicente Coatlán	3,395	88.2	1	90.4	50.4	39.9
561 Yaxe	1,966	0.4	5	95.1	55.2	39.9
115 San Bartolo Coyotepec	3,914	4.6	7	75.7	36.0	39.6
358 Santa Ana Tlapacoyan	2,814	0.5	5	85.7	46.0	39.6
216 San Juan Tabaá	1,172	98.1	4	64.1	24.8	39.3
553 Tlalixtac de Cabrera	5,421	20.6	7	77.5	39.3	38.2
209 San Juan Mixtepec	827	98.4	1	46.7	8.5	38.2
88 San Andrés Cabecera Nueva	3,213	2.5	1	96.8	58.7	38.1
500 Santiago Yosondúa	8,088	43.8	4	85.9	48.1	37.8
310 San Pedro Ixtlahuaca	2,842	1	7	81.1	43.3	37.8
543 Tatalepec de Valdés	4,737	58.3	3	83.5	45.8	37.7
311 San Pedro Jaltepetongo	703	96.6	1	45.0	82.7	37.7
139 San Francisco Chapulapa	1,900	17.9	1	87.7	50.2	37.6
77 Reyes Etla	2,603	0.9	5	74.8	37.3	37.5
546 Teotitlán del Valle	5,169	85.9	5	59.9	22.4	37.5
320 San Pedro Molinos	672	88.7	4	69.9	32.4	37.4
83 San Agustín de las Juntas	3,036	2.4	7	71.9	34.6	37.4
562 Magdalena Yodoco de Porfirio Díaz	1,357	1.1	4	70.3	33.0	37.3
276 San Miguel Santa Flor	1,148	66.4	1	100.0	62.7	37.3
328 San Pedro Taviche	874	0.1	5	99.5	62.3	37.2
132 San Dionisio Ocotán	1,149	1.7	5	90.3	53.2	37.1
523 Santo Domingo Yanhuitlán	1,712	2.1	4	71.0	34.1	36.9
449 Santa María Zoquitlán	4,206	0.5	5	97.7	60.8	36.9
487 Santiago Tanango	1,733	0.6	5	82.4	46.1	36.4
371 Santa Catarina Ticuá	905	84.9	4	60.4	24.4	36.0
1 Abejones	1,180	99.9	4	93.2	57.3	35.8
175 San Juan Bautista Atatlahuca	1,647	51.2	5	85.7	49.9	35.8
131 San Dionisio Ocotepec	8,593	98.1	5	94.9	59.4	35.5
461 Santiago del Río	1,068	16.5	2	53.1	17.7	35.4
8 Asunción Tlacolulita	991	15	1	74.4	39.1	35.3
351 San Simón Almolongas	2,752	0.3	1	95.3	60.1	35.2
398 Ayoquezco de Aldama	5,870	6.8	5	71.7	36.5	35.1
211 San Juan Ozolotepec	2,859	59.9	1	97.3	62.4	35.0
170 San José Lachiguirí	3,394	99.1	1	63.1	28.2	34.9
178 San Juan Bautista Guelache	3,452	3	5	77.1	42.3	34.8
18 Concepción Buenavista	1,032	0.3	4	81.6	46.9	34.7
480 Santiago Nundiche	1,164	96.1	4	61.5	26.8	34.7

193 San Juan del Estado	2,271	0.5	5	75.6	40.9	34.7
91 San Andrés Huayapam	2,623	15.2	7	70.3	36.0	34.3
117 San Bartolomé Loxicha	2,192	88.7	3	67.5	33.2	34.3
369 Santa Catarina Quiané	1,705	0.3	5	88.4	54.2	34.2
250 San Mateo Etlatongo	1,162	1.8	4	60.6	26.4	34.1
365 Santa Catarina Lachatao	1,647	56.3	4	95.4	61.3	34.1
239 San Martín Huamelulpam	1,145	1.4	4	63.4	29.3	34.1
548 Tepelmemé Villa de Morelos	1,639	0.3	4	90.1	56.2	33.9
356 Santa Ana del Valle	2,194	94.7	5	86.2	52.3	33.8
464 Santiago Ihuitlán Plumas	639	0.4	4	67.2	33.3	33.8
502 Santiago Zacatepec	5,005	96.4	1	83.3	49.5	33.8
403 Santa María Coyotepec	1,073	1.1	7	66.1	32.3	33.8
514 Santo Domingo Roayaga	836	99.6	4	98.1	64.4	33.7
492 Santiago Tilantongo	4,214	59.9	4	71.6	37.9	33.7
137 San Francisco Cahuacuá	3,020	1.4	1	54.8	21.3	33.5
519 Santo Domingo Tomaltepec	2,463	30.8	7	69.4	36.1	33.2
78 Rojas de Cuauhtémoc	1,011	0.9	5	70.5	37.4	33.1
122 San Bartolo Yautepéc	844	40.5	1	86.6	53.6	33.0
92 San Andrés Ixtlahuaca	1,435	16.6	7	71.1	38.3	32.8
145 San Francisco Lachigoló	1,390	33.1	5	76.1	43.5	32.5
267 San Miguel del Río	368	47.3	4	85.3	52.9	32.4
380 Santa Cruz Papalutla	1,722	57.4	5	84.3	52.0	32.4
463 Santiago Huaucilla	1,033	3.6	4	87.1	54.7	32.3
297 San Pablo Tijaltepec	2,268	82.6	4	91.0	58.8	32.2
271 San Miguel Mixtepec	2,004	97.7	5	91.4	59.2	32.2
190 San Juan Cotzocón	21,252	56.6	1	83.0	50.8	32.2
452 Santiago Apóstol	4,599	91.3	5	76.8	44.6	32.2
420 Santa María Lachixío	1,014	96.8	1	91.5	59.4	32.2
84 San Agustín Etla	2,868	2.3	5	56.3	24.4	31.9
227 San Lorenzo Cacaotepec	7,491	0.9	5	63.3	31.7	31.6
442 Santa María Yalina	407	94.7	4	91.7	60.1	31.6
107 San Antonio dela Cal	8,961	7.7	7	64.2	32.8	31.4
96 San Andrés Sinaxtla	696	4.1	4	70.4	39.2	31.2
496 Santiago Xiacuí	2,183	13.5	4	82.9	51.8	31.1
72 San José del Progreso	5,104	10.3	5	91.6	60.7	30.9
42 Ixtlán de Juárez	6,389	70.1	4	76.2	45.5	30.7
33 Guadalupe Etla	1,771	6.3	5	74.0	43.4	30.6
251 San Mateo Nejapam	1,130	2.2	2	95.9	65.3	30.5
264 San Miguel Chicahua	2,416	97	4	63.2	32.7	30.5
552 Tlacotepec Plumas	582	0	4	71.7	41.3	30.4
468 Santiago Jocotepec	10,860	85.2	1	69.9	39.6	30.3
376 Santa Cruz de Bravo	521	0.4	2	97.4	67.2	30.3
350 San Sebastián Tutla	6,169	6.5	7	68.9	38.6	30.3
192 San Juan Chilateca	1,303	0.8	5	83.2	53.0	30.2
430 Santa María Tataaltepec	411	14.1	4	75.8	45.7	30.1
63 Nazareno Etla	3,118	0.5	5	68.9	38.8	30.1
125 San Carlos Yautepéc	10,924	46.8	1	85.6	55.6	30.0
409 Santa María del Tule	6,696	7.2	7	68.4	38.5	29.9
547 Teotongo	1,245	3.7	4	60.3	30.4	29.9
560 Villa Díaz Ordaz	5,860	92.4	5	80.9	51.1	29.8
342 San Raymundo Jalpan	1,471	10	7	67.6	37.9	29.8
106 San Antonio Acatlá	338	1	4	92.2	62.4	29.7

110 San Antonio Sinicahua	1,254	99.3	4	99.3	69.8	29.4
282 San Miguel Tenango	944	4.1	6	78.0	49.2	28.8
378 Santa Cruz Mixtepec	3,426	20.6	5	78.7	50.0	28.7
280 Villa Talea de Castro	2,792	69.9	4	88.9	60.3	28.6
331 San Pedro Tidaá	974	52.7	4	68.6	40.3	28.2
260 San Miguel Aloápam	2,469	99.6	4	85.9	57.9	28.0
343 San Sebastián Abasolo	2,032	41.5	5	83.3	55.4	27.9
246 San Mateo Cajonos	670	97.4	4	96.9	69.0	27.9
203 San Juan Lachigalla	2,995	0.2	1	94.9	67.0	27.9
564 Yutanduchi de Guerrero	1,280	91	4	90.8	62.9	27.8
202 San Juan Lachao	3,470	47.6	3	84.4	56.7	27.7
440 Santa María Totolapilla	990	59.6	6	93.0	65.3	27.7
522 Santo Domingo Xagacía	1,094	97.7	4	92.2	64.7	27.5
533 Santo Tomás Tamazulapam	1,656	2.2	1	78.3	50.9	27.4
495 Santiago Xanica	3,427	50.4	1	82.9	55.5	27.4
27 Chiuquihuitlán de Benito Juárez	2,732	77.7	1	93.4	66.1	27.3
325 San Pedro Quiatoni	8,284	99.3	5	88.2	61.1	27.1
215 San Juan Sayultepec	664	1.2	4	60.9	33.8	27.1
362 Santa Catarina Cuixtla	1,861	26.7	1	87.3	60.2	27.1
332 San Pedro Topilepec	499	0.6	4	70.9	44.2	26.7
205 San Juan Lalana	14,346	80.7	1	90.3	63.8	26.6
363 Santa Catarina Ixtepeji	2,330	8.5	4	84.6	58.0	26.5
105 San Antonino Monteverde	5,347	99.2	4	92.6	66.1	26.5
204 San Juan Lejarcia	824	1.3	1	33.3	59.8	26.5
550 San Jerónimo Tlacochahuaya	4,561	69	5	78.2	51.8	26.3
114 San Baltazar Yatzachi el Bajo	833	98.2	4	70.5	44.2	26.3
388 Santa Inés del Monte	2,081	0.4	5	89.8	63.7	26.1
306 San Pedro el Alto	3,691	88.1	3	92.2	66.3	25.9
268 San Miguel Ejutla	829	0.4	1	86.4	60.5	25.9
35 Guelatao de Juárez	612	41.4	4	65.6	39.9	25.7
165 San José Ayuquila	1,318	0.2	6	88.8	63.1	25.6
123 San Bernardo Mixtepec	2,880	4.6	5	79.1	53.6	25.5
349 San Sebastián Teitipac	2,185	38.4	5	68.2	42.8	25.4
19 Concepción Pápalo	3,348	63.5	1	72.7	47.3	25.4
450 Santiago Amoltepec	7,897	76.2	1	14.6	39.9	25.2
119 San Bartolomé Yucuañe	567	97.5	4	93.0	67.8	25.2
475 Santiago Matatlán	7,933	94	5	68.4	43.4	25.0
411 Santa María Guelacé	681	39.4	5	94.1	69.2	24.9
304 San Pedro Coxcaltepec Cántaros	1,186	10.3	4	72.4	47.8	24.6
404 Santa María Chachoapam	856	0.6	4	64.9	40.3	24.6
396 Santa María la Asunción	3,310	99.3	1	95.5	70.9	24.6
352 San Simón Zahuatlán	1,704	98.8	6	98.6	74.0	24.5
126 San Cristóbal Amatlán	3,733	88.8	1	84.2	59.8	24.4
151 San Francisco Teopan	457	0	4	92.3	67.9	24.4
174 Animas Trujano	2,360		7	69.2	44.9	24.3
511 Santo Domingo Nuxaá	3,158	86.1	4	88.1	63.9	24.2
262 San Miguel Amatlán	1,192	14.3	4	96.0	72.0	24.1
429 Santa María Sola	1,806	0.7	1	36.3	59.9	23.6

65 IxpantepecNieves	2,120	89.9	2	50.4	26.9	23.6
54 Magdalena Zahuatlán	470	2.3	4	88.7	65.2	23.5
313 San Pedro Jocotipac	1,132	67	1	99.3	76.0	23.4
531 Santo Tomás Mazaltepec	1,977	80.8	5	88.9	65.5	23.4
373 Santa Catarina Zapoquila	769	0.1	6	87.6	64.2	23.4
270 San Miguel Huautla	1,811	36.5	4	85.1	61.8	23.3
279 San Miguel Suchixtepec	2,581	84.5	1	60.4	37.3	23.1
361 Santa Catalina Quieri	1,096	97.6	1	100.0	77.0	23.0
340 San Pedro y San Pablo Tequixtepec	2,720	17	6	83.6	60.7	23.0
389 Santa Inés Yatzche	1,326	99.7	5	99.6	76.7	22.9
195 San Juan Diuxi	1,789	98	4	74.1	51.4	22.8
223 San Juan Yatzona	493	99.8	4	52.5	30.1	22.4
433 Santa María Temaxcaltepec	1,556	93.9	3	100.0	77.8	22.2
194 San Juan del Río	1,423	98.1	5	98.8	76.5	22.2
200 San Juan Juquila Mixes	3,693	95.5	1	84.4	62.3	22.1
281 San Miguel Tecomatlán	269	3.6	4	93.1	71.0	22.0
301 San Pedro Apóstol	1,698	5.4	5	80.2	58.1	22.0
153 San Gabriel Mixtepec	3,399	3.8	3	98.6	77.0	21.6
401 Santa María Colotepec	13,810	9.4	3	65.3	43.9	21.4
11 Caliuhualá	1,234	19.2	2	48.9	27.6	21.3
140 San Francisco Chindúa	725	1.1	4	96.1	74.8	21.3
128 San Cristóbal Lachirioag	1,397	98.6	4	78.5	57.2	21.3
253 San Mateo Piñas	4,806	12.9	3	70.8	49.6	21.2
393 Santa Lucía Ocotlán	2,982	93.6	5	99.5	78.3	21.2
229 San Lorenzo Texmelucan	4,326	99.1	1	92.3	71.2	21.1
64 Nejapa de Madero	8,285	28.3	1	81.3	60.2	21.1
273 San Miguel Peras	3,258	30.3	5	94.5	73.4	21.1
488 Santiago Tepetlapa	143	5.9	4	83.3	62.3	21.0
256 San Mateo Tlapiltepec	267	0	4	65.0	44.2	20.8
252 San Mateo Peñasco	1,569	97.1	4	74.0	53.4	20.6
535 San Vicente Lachixío	2,364	99.2	1	42.4	22.0	20.4
147 San Francisco Nuxaño	458	1.9	4	96.4	76.1	20.3
266 San Miguel del Puerto	7,740	5.3	3	71.0	50.8	20.3
330 San Pedro Teutila	3,561	31.1	1	79.6	59.5	20.1
366 Santa Catarina Loxicha	4,501	19.5	3	65.0	45.1	19.9
451 Santiago Apoala	1,503	99.1	4	64.1	44.2	19.9
46 Magdalena Jaltepec	4,018	9.6	4	70.1	50.3	19.8
230 San Lorenzo Victoria	1,354	1.4	2	66.4	46.6	19.7
234 San Lucas Zoquipam	6,832	98.5	1	92.3	72.7	19.6
283 San Miguel Tequixtepec	1,116	0.5	4	79.7	60.2	19.6
217 San Juan Tamazola	3,456	67.5	4	86.9	67.4	19.5
319 San Pedro Mixtepec (dis 26)	1,325	97.1	1	79.2	59.7	19.5
538 Sitio de Xitlapehua	667	0	1	96.0	76.7	19.3
249 San Mateo Yoloxochitlán	2,747	93.9	1	96.2	77.1	19.1
189 San Juan Comaltepec	2,007	96.3	1	75.9	56.9	19.0
265 San Miguel Chimalapa	5,844	40.5	6	76.1	57.1	18.9
98 San Andrés Teotilalpam	3,891	59.9	1	72.9	54.0	18.9
384 Santa Cruz Xitla	3,571	71.6	1	96.6	77.8	18.8
347 San Sebastián Río Hondo	2,706	10.2	1	98.3	79.6	18.7
479 Santiago Nejapilla	321	6.2	4	100.0	81.5	18.5
315 San Pedro Mártir	1,801	71.7	5	79.3	60.9	18.4

206 San Juan de los Cues	2,457	45.7	1	91.5	73.2	18.3
95 San Andrés Paxtlán	3,143	83	1	97.3	79.1	18.2
288 San Miguel Yotao	508	99.3	4	65.2	83.3	18.1
233 San Lucas Quiaviní	2,132	98.9	5	93.1	75.0	18.1
129 San Cristóbal Suchixtlahuaca	344	2.6	4	75.8	57.8	18.0
82 San Agustín Chayuco	4,325	49	3	71.8	53.8	18.0
524 Santo Domingo Yodohino	540	0.2	6	100.0	82.1	17.9
292 San Pablo Cuatro Venados	1,298	7.4	5	94.7	76.9	17.8
383 Santa Cruz Tayata	517	1.5	4	77.0	59.4	17.7
22 Cosoltepec	1,102	28.4	6	85.3	67.7	17.6
61 Monjas	2,283	0.1	1	87.4	70.2	17.2
162 San Jerónimo Taviche	1,385	34.2	5	92.6	75.4	17.2
499 Santiago Yolomécatl	1,655	5	4	65.8	48.6	17.1
24 Cuyamecalco Villa de Zaragoza	4,380	35.1	1	89.5	72.5	17.0
563 Yogana	1,721	0.3	1	97.8	80.8	17.0
554 Totontepec Villa de Morelos	5,410	95.9	1	67.5	50.6	16.9
69 Pe, La	1,789	0.2	1	97.8	81.4	16.3
425 Santa María Pápalo	1,852	97.7	1	55.8	39.5	16.2
370 Santa Catarina Tayata	757	10.7	4	84.9	68.7	16.1
101 San Andrés Zabache	1,072	7.2	1	96.7	80.7	16.0
542 Taniche	1,037	0.4	1	85.3	69.6	15.7
453 Santiago Astata	2,387	13.9	6	73.2	57.5	15.7
94 San Andrés Nuxiño	2,064	44.4	4	97.8	82.3	15.5
501 Santiago Yucuyachi	1,366	18.3	2	51.2	35.8	15.5
466 Santiago Ixtayutla	8,427	73.3	3	67.6	52.2	15.4
470 Santiago Lachiguirí	5,581	70.8	6	85.2	70.0	15.2
155 San Ildefonso Sola	792	0.8	1	94.2	79.0	15.2
408 Santa María del Rosario	440	17.7	4	91.9	76.8	15.1
556 Trinidad Vista Hermosa, La	416	0	4	89.5	74.4	15.1
326 San Pedro Sochiapam	4,073	95.9	1	98.7	84.0	14.8
438 Santa María Tlalixtac	1,493	65.2	1	56.9	42.1	14.7
51 Magdalena Teitipac	3,093	97.2	5	89.0	74.3	14.7
156 San Ildefonso Villa Alta	3,196	75.7	4	72.7	58.2	14.5
17 Compañía, La	4,295	1.6	1	94.6	80.2	14.4
426 Santo María Peñoles	6,491	95.3	5	91.0	76.6	14.4
236 San Marcial Ozolotepec	1,744	97.6	1	99.2	84.9	14.3
197 San Juan Guelavía	2,927	89.3	5	83.7	69.4	14.3
36 Guevea de Humboldt	5,425	66.4	6	62.0	48.1	13.9
284 San Miguel Tilquiapam	3,298	99	5	59.6	45.9	13.7
248 San Mateo del Mar	9,503	99.2	6	76.7	63.3	13.4
530 Santo Tomás Jalieza	2,618	29.4	5	94.7	81.4	13.3
289 San Nicolás	1,308	0.3	1	97.3	84.4	12.9
423 Santa María Nduayaco	720	3.4	4	83.2	70.3	12.8
76 Reforma, La	3,306	1.2	1	64.7	51.9	12.8
354 Santa Ana Ateixtlahuaca	554	99	1	94.4	81.9	12.5
341 San Pedro Yucunama	245	0.9	4	77.8	65.3	12.5
471 Santiago Lalopa	530	97.3	4	75.5	63.2	12.2
299 San Pablo Yaganiza	993	98.8	4	55.8	43.6	12.2
113 San Baltazar Loxicha	2,599	36.4	3	69.3	57.2	12.1

179 San Juan Bautista Jayacatlán	1,512	1.9	5	91.6	79.6	12.0
512 Santo Domingo Ozolotepec	942	63.1	1	97.6	85.9	11.7
152 San Francisco Tlapancingo	1,545	50.1	2	41.1	29.5	11.6
422 Santa María Nativitas	841	56.2	4	50.9	39.6	11.2
518 Santo Domingo Tlatayapam	170	0.6	4	83.1	72.2	10.8
374 Santa Cruz Acatepec	1,064	96.3	1	67.6	78.3	10.7
529 Santos Reyes Yucuná	1,196	96.4	6	80.3	69.8	10.5
219 San Juan Teitipac	2,961	18.5	5	72.9	62.6	10.4
391 Santa Lucía Miahuatlán	2,454	99.6	1	74.6	64.4	10.3
242 San Martín Peras	6,684	97.7	1	39.9	29.7	10.2
337 San Pedro y San Pablo Ayutla	5,158	96.4	1	88.2	78.1	10.1
12 Candelaria Loxicha	8,562	59.6	3	59.0	49.0	10.0
477 Santiago Minas	1,577	5.1	1	46.0	55.8	9.8
159 San Jerónimo Coatlán	3,914	3.4	1	63.9	54.4	9.6
490 Santiago Texcalcingo	2,397	99.2	1	98.4	88.8	9.5
99 San Andrés Tepeztlapa	489	0.4	2	89.0	79.5	9.5
60 Mixistlán de la Reforma	2,434	99.6	1	80.4	71.3	9.1
93 San Andrés Lagunas	648	0.7	4	56.7	65.7	9.0
85 San Agustín Loxicha	19,988	94.1	3	67.9	59.3	8.6
346 San Sebastián Nicananduta	1,690	59.1	4	49.1	57.7	8.5
263 San Miguel Coatlán	2,727	22.2	1	68.2	59.8	8.5
481 Santiago Nuyoó	3,043	86.6	4	63.2	54.7	8.4
118 San Bartolomé Quialana	2,518	98	5	96.8	88.5	8.3
127 San Cristóbal Amoltepec	1,177	95.1	4	54.5	46.3	8.3
287 San Miguel Tulancingo	563	13.6	4	64.1	56.1	8.0
183 San Juan Bautista Tlachchilco	1,460	14.7	2	55.3	47.4	8.0
163 San Jerónimo Tecoatl	1,676	93.7	1	67.7	59.7	7.9
406 Santa María Chilchotla	18,952	98	1	80.2	72.3	7.9
353 Santa Ana	1,651	0.3	1	92.8	85.0	7.8
510 Santo Domingo Ixcatlán	912	18	4	29.9	22.1	7.8
167 San José del Peñasco	1,566	0.5	1	100.0	92.3	7.7
221 San Juan Teposcolula	1,436	1.3	4	39.9	32.2	7.7
476 Santiago Miltepec	429	0.5	6	88.1	80.6	7.5
521 Santo Domingo Tonaltepec	377	19.5	4	73.1	65.9	7.3
536 San Vicente Nuñu	583	1.3	4	72.0	64.8	7.2
568 Zapotitlán Palmas	1,567	29	6	89.1	82.3	6.9
412 Santa María Guienagati	2,395	25.4	6	73.5	66.8	6.7
241 San Martín Lachilá	1,330	1.1	1	78.0	71.5	6.5
74 Santa Catarina Quioquitani	508	80.5	1	59.0	52.6	6.4
172 San Juan Achiutla	574	0.2	4	67.7	61.5	6.2
154 San Ildefonso Amatlán	2,074	38.2	1	78.8	72.7	6.2
344 San Sebastián Coatlán	2,329	2.5	1	97.5	91.4	6.1
238 San Martín de los Cansecos	799	1.5	1	76.2	70.2	6.0
218 San Juan Teita	614	85.8	4	98.3	92.3	6.0
109 San Antonio Nanahuatipam	1,321	11.3	1	66.3	60.4	6.0
149 San Francisco Sola	1,079	0.9	1	58.3	52.5	5.8
394 Santa María Alotepéc	2,522	94.2	1	66.1	60.4	5.7
235 San Luis Amatlán	3,806	0.9	1	88.0	82.4	5.6
138 San Francisco Cajonos	687	93.3	4	40.9	46.3	5.4
395 Santa María Apazco	2,851	98.4	4	38.5	43.7	5.2
465 Santiago Ixcuintepec	1,119	98	1	92.2	87.1	5.1
335 San Pedro Yaneri	927	99	4	87.9	92.9	5.0

321 San Pedro Nopala	1,084	0	4	73.4	68.4	5.0
569 Santa Inés de Zaragoza	2,153	52.3	4	75.3	71.0	4.4
357 Santa Ana Tavela	1,271	0.7	1	82.8	78.5	4.3
255 San Mateo Sindihui	1,774	9.2	4	26.2	30.4	4.2
47 Santa Magdalena Jicotlán	143	0	4	87.2	91.4	4.1
164 San Jorge Nuchita	3,521	71.4	6	42.0	38.1	3.9
71 Pluma Hidalgo	4,158	6.8	3	59.8	56.0	3.8
517 Santo Domingo Tepuxtepec	3,605	96.9	1	64.1	67.5	3.4
226 San Lorenzo Albarradas	2,644	19.6	5	86.2	83.0	3.2
314 San Pedro Juchatengo	1,581	3.1	3	57.5	60.5	3.0
317 San Pedro Mártir Yucuxaco	1,592	0.1	4	57.0	59.4	2.4
516 Santo Domingo Tejomulco	3,925	0.5	1	45.7	43.5	2.3
15 Coatecas Altas	4,335	49.7	1	73.4	75.6	2.2
367 Santa Catarina Mechoacán	3,766	98.7	3	73.9	72.1	1.8
186 San Juan Cieneguilla	766	0	2	74.6	72.9	1.7
240 San Martín Itunyoso	1,897	98.6	4	50.0	49.0	1.0
497 Santiago Yaitepec	2,628	98.3	3	53.4	52.4	1.0
257 San Melchor Betaza	1,137	98.4	4	75.4	74.7	0.7
509 Santo Domingo de Morelos	5,916	84.1	3	37.3	38.0	0.7
176 San Juan Bautista Coixtlahuaca	3,489	9.5	4	61.7	61.1	0.6
416 Santa María Ixcatlán	707	8.4	1	100.0	99.4	0.6

Apéndice 3: Municipios de partidos políticos por diferencia de votos PRI en elecciones a gobernador (1992-1998).

Num	Municipio	pobtot92	%Pind90	NivBien	Gober %PRI92	Gober %PRI98	Diferencia gob92-98
345	San Sebastián Ixcapa	3,946	9.3	3	84.3	30.3	54.0
225	San Lorenzo	4,928	80	3	88.4	36.4	52.0
26	Chalcatongo de Hidalgo	7,983	63.7	4	89.8	42.4	47.4
49	Magdalena Ocotlán	936	18.1	5	99.3	53.7	45.6
198	San Juan Guichicovi	25,775	84.8	6	97.3	53.6	43.7
387	Santa Gertrudis	3,831	0.3	5	86.7	43.5	43.2
285	San Miguel Tlacamama	2,777	35.8	3	94.2	52.5	41.7
539	Soledad Etla	3,257	0.5	5	85.3	43.7	41.6
81	San Agustín Atenango	2,383	61.8	2	77.2	35.6	41.6
377	Santa Cruz Itundujía	9,587	13.6	1	84.2	43.5	40.7
5	Asunción Ixtaltepec	14,740	62.7	6	93.7	53.0	40.7
103	San Antonino Castillo Velasco	4,519	29.4	5	67.6	27.7	39.9
469	Santiago Juxtlahuaca	28,221	76	1	87.8	47.8	39.9
134	San Felipe Jalapa de Díaz	17,326	96.2	6	85.0	47.2	37.8
447	Santa María Zacatepec	14,633	18.3	1	75.5	37.7	37.8
327	San Pedro Tapanatepec	11,697	4.4	6	91.5	53.9	37.5
10	Barrio de la Soledad, El	12,044	4.5	6	95.3	58.1	37.2
483	Santiago Suchilquitongo	6,487	0.6	5	84.3	47.7	36.7
334	San Pedro Tututepec	37,088	7.5	3	79.8	43.6	36.3
375	Santa Cruz Amilpas	4,689	6.3	7	68.1	32.0	36.1
397	Heroica Ciudad de Tlaxiaco	23,486	35.1	4	79.5	43.4	36.1
467	Santiago Jamiltepec	16,925	28.6	3	79.8	44.0	35.8
482	Santiago Pinotepa Nacional	39,232	28.4	3	75.3	39.8	35.6
364	Santa Catarina Juquila	11,733	34.5	3	84.3	48.9	35.4
318	San Pedro Mixtepec (dis 22)	22,793	3	3	84.9	49.6	35.3
68	Ocotlán de Morelos	16,230	3.9	5	77.3	42.4	34.9
415	Santa María Ipala	4,624	25.5	1	98.6	64.5	34.1
21	Cosolapa	13,629	7.6	6	77.5	43.6	33.9
385	Santa Cruz Xoxocotlán	33,990	6.8	7	67.5	33.6	33.9
57	Matías Romero	39,132	16.7	6	83.0	49.8	33.2
180	San Juan Bautista Ilo de Soto	2,678	1.5	3	93.8	60.9	33.0
157	San Jacinto Amilpas	2,869	5.3	7	65.6	32.8	32.8
23	Cuilapam de Guerrero	10,283	1	7	73.7	41.0	32.7
177	San Juan Bautista Cuicatlán	9,406	17.1	1	85.2	52.7	32.5
390	Santa Lucía del Camino	31,270	14.3	7	61.5	29.1	32.4
381	Santa Cruz Tacache de Mina	2,703	0.4	6	86.8	54.7	32.1
298	San Pablo Villa de Mitla	10,463	48.3	5	83.1	51.2	31.9
67	Oaxaca de Juárez	224,395	8.1	7	62.1	30.6	31.5
232	San Lucas Ojitlán	17,148	90.7	6	84.8	53.6	31.2
360	Santa Ana Zegache	3,395	37.8	5	74.3	43.2	31.1
545	Teotitlán de Flores Magón	6,836	26.7	1	87.3	56.3	31.0
570	Zimatlán de Alvarez	15,652	4.7	5	70.9	40.3	30.7
309	San Pedro Ixcatlán	9,699	94.6	6	76.2	45.6	30.6
59	Miahualtán de Porfirio Díaz	27,955	5.9	1	82.7	52.6	30.2
70	Pinotepa de Don Luis	5,794	92.5	3	93.0	62.9	30.1

102 San Andrés Zautla	2,827	3.3	5	72.7	42.8	30.0
338 Villa de Etla	6,155	9.2	5	68.9	38.9	29.9
112 San Baltazar Chichicapam	3,180	99	5	84.8	55.0	29.8
90 San Andrés Huaxpaltepec	5,108	40.4	3	79.2	49.5	29.6
507 Santo Domingo Armenta	3,281	0.8	3	98.4	69.2	29.2
472 Santiago Laollaga	2,823	7.8	6	76.8	47.9	28.8
73 Putla Villa de Guerrero	25,909	34	1	78.7	50.1	28.6
339 San Pedro y San Pablo Teposcolula	3,608	2.5	4	75.2	46.8	28.4
6 Asunción Nochixtlán	11,404	19.4	4	67.9	39.6	28.3
489 Santiago Tetepec	4,522	28	3	74.4	46.5	27.9
66 Santiago Niltepec	5,553	1.9	6	83.7	56.4	27.3
302 San Pedro Atoyac	3,317	80.3	3	84.2	57.1	27.2
40 Huautepéc	5,482	99.5	1	92.2	65.1	27.0
294 San Pablo Huitzo	4,865	3.7	5	80.1	53.4	26.8
508 Santo Domingo Chihuitán	1,373	8.1	6	89.1	63.2	25.9
141 San Francisco del Mar	4,689	30.3	6	71.0	45.8	25.2
13 Ciénega de Zimatlán	3,338	0.2	5	77.1	52.1	25.0
300 San Pedro Amuzgos	4,854	76.4	1	80.0	55.0	25.0
427 Santa María Petapa	11,498	34.2	6	72.2	48.0	24.2
136 San Felipe Usila	10,545	98.4	6	76.7	52.6	24.1
150 San Francisco Telixtlahuaca	8,131	1	5	73.3	49.6	23.8
34 Guadalupe Ramírez	1,499	2.6	2	65.2	41.4	23.7
32 Fresnillo de Trujano	1,211	0	6	87.3	63.9	23.4
80 San Agustín Amatengo	2,118	0.3	1	65.4	42.0	23.4
413 Santa María Huatulco	16,127	3.3	3	74.1	51.4	22.7
540 Villa de Tamazulapam del Progreso	5,783	2.1	4	75.7	53.1	22.6
295 San Pablo Huixtepec	8,266	1.5	5	67.0	44.8	22.2
2 Acatlán de Pérez Figueroa	43,448	13.9	6	70.8	48.6	22.2
459 Santiago Chazumba	4,666	16.7	6	80.7	58.6	22.1
166 San José Chiltepec	9,336	46.6	6	67.8	45.8	22.0
312 San Pedro Jicayán	8,870	95.2	3	80.7	58.9	21.8
305 San Pedro Comitancillo	3,726	65.8	6	64.7	43.1	21.7
39 Huajuapam de León	42,232	5.6	6	56.8	35.4	21.4
7 Asunción Ocotlán	3,739	97.5	5	70.7	49.5	21.2
28 Ejutla de Crespo	19,167	3.3	1	73.1	51.9	21.2
439 Santa María Tonameca	15,748	32	3	72.0	51.0	21.0
402 Santa María Cortijo	1,007	3.9	3	84.3	63.7	20.6
245 San Martín Zacatepec	1,539	0.9	6	76.5	56.0	20.4
143 San Francisco Ixhuatán	9,144	18.7	6	75.9	55.5	20.4
169 San José Independencia	3,999	98.1	6	99.5	79.4	20.1
168 San José Extancia Grande	880	1.6	3	84.0	64.7	19.3
557 Unión Hidalgo	12,285	78.4	6	64.9	45.7	19.3
414 Santa María Huazolotitlán	9,599	38.8	3	67.0	47.8	19.2
307 San Pedro Huamelula	8,090	11	6	78.4	59.5	18.9
549 Tezoatlán de Segura y Luna	12,043	49.8	6	71.3	52.5	18.8
485 Santiago Tapextla	3,236	0.5	3	92.8	74.4	18.4
52 Magdalena Tequisistlán	6,687	4.8	6	68.9	50.7	18.2
53 Magdalena Tlacotepec	1,183	41.2	6	79.0	61.2	17.8
559 San Juan Bautista Valle Nacional	21,444	65.2	6	69.1	52.1	17.0
324 San Pedro Pochutla	27,428	6.3	3	65.3	48.5	16.9

25 Chahuites	9,175	9.2	6	62.6	46.2	16.3
418 Santa María Jalapa del Marqués	10,390	5.4	6	58.4	42.5	15.9
184 San Juan Bautista Tuxtepec	116,067	19.5	6	56.9	41.3	15.6
9 Ayotzinpec	5,037	76.4	6	70.3	54.8	15.4
124 San Blas Atempa	12,065	87.3	6	49.9	65.0	15.0
537 Silacayoapam	9,944	31.1	2	59.1	44.3	14.8
436 Santa María Texcatitlán	1,103	98.6	1	16.5	30.9	14.4
555 Trinidad Zaachila	2,776	0.4	5	74.5	60.2	14.4
484 Santiago Tamazola	3,764	9.1	2	76.0	61.7	14.3
462 Santiago Huajolotitlán	4,500	0.2	6	72.3	58.2	14.2
237 San Marcos Arteaga	2,231	2	6	56.1	42.0	14.1
130 San Dionisio del Mar	4,313	60.3	6	65.4	79.5	14.1
551 Tlacolula de Matamoros	12,423	34	5	62.5	48.5	14.0
278 San Miguel Soyaltepec	31,755	74.4	6	68.1	54.9	13.2
434 Santa María Teopoxco	4,028	99.2	1	97.0	83.8	13.2
75 Reforma de Pineda	2,736	4.6	6	72.3	59.4	12.9
565 Villa de Zaachila	13,107	4.5	5	56.1	43.3	12.8
505 Santo Domingo Ingenio	7,713	8	6	62.1	49.4	12.7
89 San Andrés Dinicuiti	2,033	3	6	76.1	63.3	12.7
171 San José Tenango	17,658	98.7	1	76.3	63.7	12.6
185 San Juan Cacahuatépec	7,512	5.2	3	58.8	46.4	12.4
14 Ciudad Ixtepec	21,460	32.5	6	73.0	60.7	12.4
290 San Nicolás Hidalgo	994	0.9	2	40.0	52.2	12.2
182 San Juan Bautista Tlacoatzintepéc	1,985	98.6	1	75.4	63.2	12.2
44 Loma Bonita	41,815	4	6	68.0	56.4	11.6
160 San Jerónimo Silacayoapilla	2,011	0.1	6	71.1	60.9	10.3
474 Santiago Llano Grande	3,376	0.8	3	48.3	58.5	10.2
79 Salina Cruz	69,201	7	6	32.5	42.5	10.1
41 Huautla de Jiménez	25,972	95.9	1	67.6	57.8	9.8
181 San Juan Bautista Suchitepec	530	0	6	64.3	55.6	8.7
43 Juchitán de Zaragoza	69,644	75.9	6	50.6	42.0	8.7
254 San Mateo Río Hondo	3,750	4.6	1	30.3	37.9	7.6
455 Santiago Ayuquillilla	2,338	0.3	6	64.0	56.5	7.5
55 Mariscala de Juárez	3,556	0.4	6	66.7	59.5	7.2
525 Santo Domingo Zanatepec	9,853	1.4	6	56.3	49.9	6.4
421 Santa María Mixtequilla	3,684	1.3	6	55.0	48.8	6.3
187 San Juan Coatzospam	2,203	99.4	1	63.3	69.4	6.1
417 Santa María Jacatepec	8,486	69.3	6	55.3	49.6	5.7
259 San Miguel Ahuehuetitlán	2,194	67.9	2	45.9	40.2	5.7
308 San Pedro Huilotepec	2,291	78.9	6	58.3	63.9	5.6
30 Espinal, El	7,782	52.5	6	60.9	55.9	5.0
116 San Bartolomé Ayautla	2,964	98.6	1	63.3	58.6	4.7
4 Asunción Cuyotepeji	800	0.4	6	43.0	38.7	4.3
558 Valerio Trujano	1,672	17.2	1	48.7	44.6	4.1
188 San Juan Colorado	7,489	75.2	3	48.1	44.0	4.1
199 San Juan Ihualtepec	957	9.1	2	48.6	44.9	3.8
431 Santa María Tecomavaca	1,771	17.1	1	56.9	53.3	3.6
515 Santo Domingo Tehuantepec	48,880	14.2	6	54.4	51.0	3.4
567 Zapotitlán Lagunas	3,179	0.4	2	63.4	66.6	3.2
261 San Miguel Amatitlán	5,834	16.2	6	70.7	67.7	3.0
441 Santa María Xadani	5,253	98.4	6	47.7	44.8	2.9

56 Mártires de Tacubaya	1,384	2	3	57.5	55.4	2.1
486 Villa Tejupam de la Unión	2,271	4.6	4	52.5	54.3	1.8
456 Santiago Cacaloxtepec	1,390	87.6	6	57.0	55.4	1.7
520 Santo Domingo Tonalá	6,582	35.4	6	29.8	28.4	1.5
513 Santo Domingo Petapa	7,735	46.3	6	58.8	58.4	0.4
277 Villa Sola de Vega	11,742	5	1	44.4	44.7	0.3

VIII. Bibliografía.

María Luisa Acevedo y María Teresa Pardo, "Reformas Constitucionales y Derechos culturales de los pueblos indígenas de Oaxaca", *Cuadernos del Sur*, 1993, num. 4, mayo-agosto.

Gonzalo Aguirre, *Formas de Gobierno Indígena*, 1991 (1^a ed. 1953), México, FCE.

Jaime Bailón, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México*, 1999, México, El Colegio de México.

Jaime Bailón y Sergio Zermeño, *Juchitán: límites de una experiencia democrática*, 1987, Cuadernos de investigación social num.15, Instituto de Inv. Soc., UNAM.

Miguel Basañez (coord.), *La composición del poder: Oaxaca*, 1987, México, INAP.

Alicia Barábas, (comp.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, 1998, México, INAH.

Alicia Barabas y Miguel Bartolomé (coords.), *Configuraciones étnicas en Oaxaca. Perspectivas etnográficas para las autonomías*, 1999, México, INAH/INI.

Raúl Benítez (comp.), *Sociedad y política en Oaxaca, 1980, 15 casos de estudio*, 1982, Oaxaca, UABJO.

Guillermo Bonfil Batalla, *Méjico profundo*, 1994 (1^a ed. 1987), México, Grijalbo.

Raúl Bustamante *et al*, *Oaxaca, una lucha reciente: 1968-1983*, 1984 (1^a ed. 1978), México, Nueva Sociología.

Marcello Carmagnani, *El regreso de los dioses*, 1988, México, FCE.

John K. Chance, *Razas y clases en la Oaxaca colonial*, 1993 (1^a ed. 1982), México, INI.
_____, *La Conquista de la sierra*, 1998, Oaxaca, IOC/Ciesas.

Josep Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, 1998, Barcelona, Anagrana.

Carmen Cordero Avendaño, *La vara de mando, costumbre jurídica en la transmisión de poderes*, 1997, Oaxaca, Ayunt. de Oaxaca.
_____, *El derecho consetudinario indígena en Oaxaca*, 2001, Oaxaca, IEEO.

Wayne A. Cornelius *et al* (ed.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, 1998, Univ of Calif, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.

Young Crawford, *The Politics of Cultural Pluralism*, 1976, Wisconsin, University of Wisconsin Press.

Morton Davis, *Game Theory: a Nontechnical introduction*, 1997,

Fausto Díaz Montes, *Los municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca*, 1992, Oaxaca, IISUOABJO.

_____, “Elección de gobernador en Oaxaca” *Cuadernos del Sur*, año 1, num. 2, sep-dic 1992.

_____, “Elecciones municipales en Oaxaca: 1980-1992”, *Cuadernos del Sur*, num. 6-7, enero-agosto 1994.

_____, “Los conflictos municipales”, documento de trabajo, IISUABJO, Oaxaca, 1987.

Héctor Díaz Polanco (coord.), *El fuego de la inobedience. Autonomía y rebelión india en el obispado de Oaxaca*, 1992, México, Ciesas.

Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, 1957,

Jon Elster, *Tuercas y tornillos*, 1996, Barcelona, Gedisa.

Jon Elster (comp.), *Rational Choice*, 1986,

Wim Gijsbers, *Usos y costumbres: caciquismo e intolerancia religiosa*, 1996, Oaxaca, Centro de apoyo al movimiento popular oaxaqueño A.C.

Melissa Guerra, “Usos y costumbres, una decisión de los municipios”, 2000, tesis de licenciatura, CIDE, mimeo.

Brian Hamnett, *Juárez, Profiles in Power*, 1994, New York, Longman.

Jorge Hernández Díaz, “UCIRI, Viejas identidades sociales, nuevos referentes culturales y políticos”, *Cuadernos del Sur*, año 3, num. 8-9, sep 1994-abr 1995.

_____, “Las organizaciones indígenas y su participación electoral en Oaxaca”, *Trace*, núm. 36, diciembre 1999.

Jorge Hernández Díaz et al, *Etnicidad, nacionalismo y poder*, 1993, Oaxaca, UABJO.

Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, 1992, Cambridge, Cambridge Univ. Press.

Íñigo Laviada, *Los caciques de la sierra*, 1978, México, Jus.

Arend Lijphart, *Democracia en las sociedades plurales*, 1998, México, Prisma.

Enrique Marroquín, *El botín sagrado: La dinámica religiosa en Oaxaca*, 1992, Oaxaca, UABJO.

Víctor Raúl Martínez (coord.), *La Revolución en Oaxaca (1900-1930)*, 1993, México, CNCA.

_____, “Elecciones municipales en Oaxaca (1992)”, *Cuadernos del Sur*, año 3, num. 8-9, sep 1994-abr 1995.

Gabriel Negretto, “Constitution-making and Institutional Design: A Framework of Analysis”, 2000, documento de trabajo # 114, CIDE.

_____, “Procesos constituyentes y distribución de poder: la reforma del presidencialismo en Argentina”, *Política y gobierno*, vol. VIII, num. 1, primer semestre 2001.

Peter Ordershook, *Game Theory and Political Theory*, 1986,

Alfredo Ruiz, “Las Causas de la Migración internacional campesina de los valles centrales de Oaxaca”, 1992, Publications in Anthropology No. 43, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee.

Thomas Scheling, *The Strategy of Conflict*, 1960, Cambridge, Harvard Univ. Press.

William B. Taylor, *Drinking, Homicide & Rebellion in Colonial Mexican Villages*, 1979, Stanford, Stanford Univ. Press.

_____, *Terratenientes y campesinos en la Oaxaca colonial*, 1998 (1^a ed. 1972), Oaxaca, Instituto Oaxaqueño de las Culturas.

Guillermo Trejo, “Nueve actores en espera de Godot. Apuntes sobre la negociación estratégica de la paz en Chiapas”, *Bien Común y Gobierno*, año 4, num. 43, junio 1998.

_____, “Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la “cuarta ola” de movilizaciones indígenas en América Latina”, *Política y Gobierno*, vol. VII, num. 1, México, primer sem. 2000.

Guillermo Trejo y José A. Aguilar, *Los indígenas y las elecciones*, 2000, México, proyecto del IFE.

Luz María Valdés, *Los indios en los censos de población*, 1995, México, UNAM.

María Cristina Velásquez, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, 2000, Oaxaca, IEEO.

Deborah J. Yashar, *Indigenous Politics and Democracy, Contesting Citizenship in Latin America*, Kellog Institute, W.P. #238, julio 1997.

Isidoro Yescas, *Los desengaños de la tierra (una experiencia de lucha campesina en Tuxtepec, Oaxaca)*, cuaderno de investigación, 1989, Oaxaca, IISUOABJO.

_____, *Política y poder en Oaxaca*, 1991, Oaxaca, Gob. del Edo.

Documentos y Leyes:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Compendio de legislación electoral, 1998, Oaxaca, IEE.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, Compendio de legislación electoral, 1998, Oaxaca, IEE.

Ley de Derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca, Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas #5, LVI Legislatura del Estado de Oaxaca, septiembre 1998.

Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña, Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas #3, LVI Legislatura del Estado de Oaxaca, marzo 1998.

Reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca, Gob. del estado, 29 de octubre de 1990.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1992.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, 1986.

Ley Electoral del Estado de Oaxaca, periódico oficial del Gobierno del Estado, 1967.

Ley para las Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, periódico oficial del gobierno Constitucional del Estado libre y soberano de Oaxaca, 1950.