

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

IZTAPALAPA

RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES PARA LA ELECCIÓN DE
AUTORIDADES EN EL ESTADO DE OAXACA: ORIGEN,
MODALIDADES E IMPACTO POLÍTICO-ELECTORAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES
P R E S E N T A
ANA MARINA CUBILLAS GALINDO

ASESOR: DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ISAAC.

MÉXICO, D. F.

SEPTIEMBRE 2004

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

IZTAPALAPA

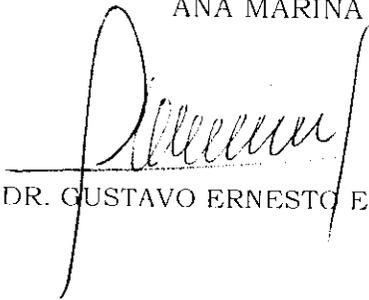
RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES PARA LA ELECCIÓN DE
AUTORIDADES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE OAXACA: ORIGEN,
MODALIDADES E IMPACTO POLÍTICO-ELECTORAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES

P R E S E N T A:

ANA MARINA CUBILLAS GALINDO



ASESOR DR. GUSTAVO ERNESTO EMMERICH ISAAC.

MÉXICO, D. F.

SEPTIEMBRE 2004

DEDICATORIA

A mi madre y a mi hermano

A mis pocos, pero reales amigos

A todos aquellos que tiene el valor de perder todo por hacer lo que creen

AGRADECIMIENTOS

Al Dr. Luis Mier y Terán Casanueva por la culminación del posgrado en general.

Al Dr. Gustavo Ernesto Emmerich Isaac por la conducción de la investigación.

Al Mtro. Marco Antonio Téllez Espinoza por la paciente revisión del trabajo.
A mis amigos: Roberto, Rosario y Ximena.

A las asociaciones civiles "Jóvenes forjando el presente" y "Forjando México", por la oportunidad de continuar la investigación con su apoyo

A los profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana por las lecciones recibidas.

RÉGIMEN DE USOS Y
COSTUMBRES PARA LA
ELECCIÓN DE AUTORIDADES
MUNICIPALES EN EL ESTADO
DE OAXACA: ORIGEN,
MODALIDADES E IMPACTO
POLÍTICO-ELECTORAL.

ÍNDICE

Presentación		1
Índice		6
Introducción		8
I. Debate actual sobre los derechos políticos de los pueblos indígenas		
1.a. La configuración de un único derecho consuetudinario indígena en México.		14
1.a.1. Las características del derecho consuetudinario indígena.		19
1.b. Usos y costumbres.		23
1.c. Derechos políticos individuales y derechos políticos colectivos.		
1.c.1. De los derechos individuales a los derechos colectivos.		26
II. El reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas en México.		
2.a. Convenio 169 de la OIT.		30
2.a.1. Sobre el convenio.		32
2.b. Artículo 4° constitucional.		38
2.c. Reformas de 1995 a la Constitución del estado de Oaxaca.		
2.c.1. Antecedentes: las reformas de 1992.		42
2.c.2. La discusión dentro del congreso de Oaxaca.		43
2.d. Reforma de 1997 al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO)		46
2.e. Reforma constitucional federal del 2001.		
2.e.1. Justificación y avances.		48
III. Los municipios de Oaxaca: ¿régimen de partidos políticos o régimen de usos y costumbres?		
3.a. Municipios de usos y costumbres o municipios de partidos políticos.		
3.a.1. El municipio en México.		52
3.a.2. El municipio en Oaxaca.		56
3.a.2.1. Primera etapa histórica: la colonia.		58
3.a.2.2. Segunda etapa histórica: La república.		61
3.a.2.3. Tercera etapa: siglo XX hasta la actualidad.		63
3.b. El nombramiento de autoridades.		65
3.c. Comparación sociodemográfica de los municipios con régimen de usos y costumbres y los municipios de partidos políticos.		68
IV. El régimen de usos y costumbres en la práctica.		
4.a. Determinación del uso y costumbre.		
4.a.1. Modalidades concretas de utilización del régimen de usos y costumbres .		75
4.a.2. Modalidades de aprobación.		82
4.a.3. El debate sobre el catálogo de municipios.		89
V. Impacto político-electoral del régimen de usos y costumbres.		
5.a. Escenario político-electoral local y federal de 1992 a 1995.		
5.a.1. Las elecciones estatales de 1992.		94
5.a.2. Las elecciones federales de 1994 en Oaxaca.		93
5.a.3. Las elecciones estatales de 1995.		95
5.b. Elecciones después de la reforma de 1995.		
5.b.1. Elecciones federales de 1997 en la República.		98

5.b.2. Elecciones locales de 1998.		100
5.b.3. Las elecciones federales del 2000 a nivel nacional.		101
5.c. Impacto electoral del régimen de usos y costumbres en las elecciones federales del 2000.		104
5.c.1. Impacto electoral del régimen de usos y costumbres en los comicios del 2000 para la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.		108
5.c.2. Impacto electoral del régimen de usos y costumbres en los comicios del 2000 para la elección de diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.		111
5.c.3. Impacto electoral del régimen de usos y costumbres en los comicios del 2000 para la elección de la república.		117
VI. Conflicto y vigilancia de los procesos electorales municipales.		
6.a. Impugnaciones.		118
6.b. Vigilancia de los procesos electorales por parte del IEEO.		119
VII. Conclusiones		
7.a. Conflicto entre derechos políticos individuales y derechos políticos colectivos.		132
7.b. El proceso de decadencia del PRI en Oaxaca.		137
7.c. El impacto político-electoral del régimen de usos y costumbres.		138
7.d. A manera de propuestas.		140
FUENTES		
BIBLIOGRÁFICAS		144
HEMEROGRÁFICAS		145
DOCUMENTALES		146
ANEXOS		
Tabla de propuesta de los partidos políticos para el cambio de régimen en los municipios.		145
Tabla de reuniones del IEEO en los municipios.		148
Tabla de elecciones válidas en los municipios de régimen de usos y costumbres de 1998.		152
Gráficos de correlaciones de alianza por el cambio con variables sociodemográficas de municipios de usos y costumbres de Oaxaca para la elección de presidente de la república del 2000.		153
Gráficos de correlaciones del partido revolucionario institucional con variables sociodemográficas de municipios de usos y costumbres de Oaxaca para la elección de presidente de la república del 2000.		155

INTRODUCCIÓN

Este trabajo constituye una breve descripción y análisis de los cambios acontecidos desde las reformas a la Constitución de Oaxaca en 1994 y del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de 1995, y las consecuencias de éstas; ello mediante la discusión sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en especial en lo referente al reconocimiento de sus derechos políticos a través del régimen de usos y costumbres. No pretende ser un estudio electoral del nacimiento y aplicación del régimen de usos y costumbres, sino una exposición de momentos que ayudan a describir la evolución de esta modalidad de elección dentro del marco político-electoral del Estado de Oaxaca y sus consecuencias en las elecciones federales del 2000.

La importancia de tomar como caso de estudio el régimen electoral de usos y costumbres se debe a que es el único régimen de su tipo en vigor en México. Desde su primera aplicación en las elecciones locales de 1995, el régimen de usos y costumbres tiene como objetivo incorporar a la vida democrática a los pueblos indígenas, dotándolos de una amplia autodeterminación en la elección de sus autoridades locales.

De acuerdo a este esquema el régimen de usos y costumbres se encuentra ligado a municipios que tienden a mantener características sociodemográficas como: alta marginación, alto porcentaje de población analfabeta, amplia dispersión de los habitantes de cada municipio en su territorio, una población económicamente activa reducida, una mayoría de mujeres por municipio, altos porcentajes de individuos indígenas monolingües e individuos de práctica religiosa católica. Todas estas particularidades relacionadas con diferencias

notables en los resultados electorales en los municipios que utilicen el régimen de partidos políticos o el régimen de usos y costumbres en la elección de autoridades locales.

Se establece que la variable independiente la constituye las características sociodemográficas de los municipios del estado. Asimismo, se considera como variable dependiente el porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos en elecciones federales 2000 en cada municipio.

Los datos estadísticos de los que se echa mano se obtienen del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), los datos electorales son proporcionados por el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca (IEEO); además de información proveniente de libros y artículos escritos por estudiosos y analistas sobre derecho consuetudinario indígena y elecciones en el Estado de Oaxaca; de esta forma se retoman escritos de abogados (Adip, Arteaga, Cordero, Caballenas, Carrasco, Mues y Stavenhagen), de sociólogos (Duran, García, Gómez, González Galván, González Oropeza, Ruíz Mondragón), de antropólogos (De la Fuente y Ordóñez) y politólogos (Díaz, Emmerich, Martínez Silva, Velásquez y Guerrero).

También se incluyen datos obtenidos de revistas¹ y documentos como: informes, convenios, actas y memorias realizadas por diferentes instituciones (IFE, IEEO, OIT, Cámara federal y local de diputados) y por supuesto el marco normativo de México, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se identifican 15 características municipales para el estado, que se eligen de entre 237 variables sociodemográficas presentes, las que describen a la

¹ Se incluyen revistas como son: *Alegatos*, *América Indígena*, *Derecho y Cultura*, y *el Análisis Interdisciplinario de la Declaración Americana de los Pueblos Indígenas*.

mayoría de los municipios, esto después de efectuar correlaciones en las que se presentaban los valores más altos del coeficiente R de Pearson.

De la propuesta de análisis se desprende que las unidades a investigar lo constituyen el tipo de régimen de elección de cada municipio de Oaxaca, de tal manera que para efectuar la segunda parte del estudio (el análisis de variables sociodemográficas con porcentaje de votos de los partidos políticos) se mantenga la división de los municipios en dos grupos, aquellos que eligen autoridades por el régimen de partidos políticos y aquellos que lo hacen por régimen de usos y costumbres.

Ya relacionadas las características sociodemográficas de los municipios oaxacaqueños con los porcentajes de votos para cada partido político se pretende encontrar una relación simétrica entre las 15 variable sociodemográficas que describen al municipio con diferencia notables entre los resultados obtenidos por los partidos políticos en municipios de régimen de partidos y los municipios de usos y costumbres. Además se establece que la diferencia se encuentra en los municipios de usos y costumbres, y que esta se inclina en forma positiva ascendente con los altos porcentajes de votos obtenidos por el PRI en el estado en las elecciones federales de senadores, diputados y presidente de la República.

En el primer capítulo se expone el debate de la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI acerca de la definición y adopción del derecho consuetudinario en México. El objetivo es hacer una revisión sobre las principales posiciones jurídicas y sociológicas sobre el reconocimiento a un nuevo marco jurídico mixto, que permita la protección de garantías individuales y garantías colectivas. Para ello se establecen dos apartados, el primero se encarga de definir al derecho consuetudinario y a sus características; el segundo hace la distinción

entre lo que es el uso y lo que es la costumbre; mientras que el tercero entabla la discusión entre los derechos individuales y los colectivos.

El segundo capítulo expone diversas normas que ayudan a construir el nicho para la creación del régimen de elección por usos y costumbres para pueblos indígenas del estado. Su objetivo es revisar convenios, reformas a la Constitución Federal y Local, así como al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Se compone de cuatro apartados, el primero de ellos revisa las condiciones jurídicas de los pueblos indígenas a través del convenio 169 de la OIT, el segundo observa las reformas al artículo 4 ° de la Constitución Federal, el tercero revisa las reformas de 1992 y 1995 a la Constitución local, y el cuarto intenta establecer los principios de la reforma a la Constitución Federal de 2001.

El tercer capítulo explica la estructura municipal en México y las particularidades históricas del municipio en Oaxaca, además establece un comparativo entre los municipios oaxaqueños con un régimen de partidos políticos y aquellos que optaron por uno de usos y costumbres por medio de un análisis de estadística descriptiva. La finalidad del capítulo es mostrar (en su primer apartado) la estructura municipal en el país y del estado; para después (segundo apartado) manifestar el por qué de las diferencias en las prácticas socio-políticas al interior de los municipios; por último analiza la composición y características sociodemográficas de los municipios de usos y costumbres y de los municipios con régimen de partidos políticos.

El cuarto capítulo analiza el funcionamiento del régimen de usos y costumbres en la práctica, pasando desde las modalidades de determinación,

aprobación y el debate sobre el catálogo de los municipios, esto con la finalidad de conocer las prácticas más usuales en dicho régimen.

El quinto capítulo analiza las elecciones federales y estatales desde 1992 hasta las del 2000, con la finalidad de establecer un comparativo de los diversos procesos electorales (primer apartado), además intenta proporcionar un modelo explicativo de la relación de las características sociodemográficas y los porcentajes de votación percibidos por el PRI. El objetivo que persigue este capítulo es de aceptar o rechazar el supuesto inicial sobre las diferencia entre el régimen de elección de autoridades locales y los resultados obtenidos por los partidos políticos

En el sexto capítulo se discute la forma de vigilancia de los procesos electorales en los municipios con régimen de usos y costumbres; así como los medios de impugnación que pueden entablarse de no ser satisfactorio el proceso electoral. El fin del capítulo es el aportar elementos para discutir la pertinencia de los regímenes establecidos para la elección de autoridades municipales Oaxaca.

Es pertinente aclarar la confusión que existe entre los conceptos de los sociólogos, antropólogos y las organizaciones no gubernamentales, pues en algunos casos, conceptos como: etnia, comunidad, pueblo indígena y pueblos indios se refieren a todas aquellas poblaciones que descienden de los pueblos que habitaban el territorio donde se asienta una Nación, que tienen como característica la conservación de sus propias instituciones sociales, económicas, sociales y políticas o parte de ellas, o bien, que apelan al criterio de identidad indígena. Por tanto, los cuatro anteriores conceptos se comprenden en el mismo sentido de la definición aportada por el artículo 2º de la Constitución mexicana.

En general la tesis tiende a observar y analizar las prácticas jurídico-político-electoral es que se utilizan en el Estado de Oaxaca; pues el evaluar las consecuencias de un régimen como el de usos y costumbres puede ser el comienzo para una reforma del Estado Mexicano en materia electoral, además de ser una puerta hacia un desarrollo democrático mucho mayor.

CAPÍTULO I

DEBATE ACTUAL SOBRE DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.a. La configuración de un único derecho consuetudinario indígena en México.

En México existe una diversidad de preceptos considerados como derecho consuetudinario indígena. Tal afirmación se demuestra a través de diversos estudios jurídicos, antropológicos y sociológicos.

El jurista Amado Adip define al derecho consuetudinario como: “el resultado de una convicción jurídica (puede afirmarse que es una conciencia jurídica) elaborada a través de una larga y paciente experiencia”². Asimismo, Rodolfo Stavenhagen sostiene que “se puede entender como un conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, distinto del derecho positivo vigente en un país determinado.”³

También se llega a definir en una forma más amplia. De acuerdo con la abogada Carmen Cordero Avendaño, “el derecho consuetudinario es el conjunto de normas que rigen la vida y las relaciones en los pueblos, que la autoridad hace respetar u observar con base en las costumbres jurídicas de los mismos para evitar la perturbación del orden público o la vida pacífica de la comunidad, o bien cause perjuicio material, ritual o moral a otro.”⁴ Otra abogada, Tania Carrasco, define al derecho consuetudinario como “las normas y las reglas de comportamiento y de convivencia social que contribuyen a la integración de una

² Adip, Amado; *Conflicto entre ley y costumbre*, Depalma, 1975, 2ª edición, Buenos Aires, pp. 59.

³ Stavenhagen, Rodolfo; “Derecho consuetudinario indígena en América Latina”, en: *América Indígena*, Instituto Indigenista Interamericano, año XLIX, # 2, Vol. XLIX, Abril – junio, 1989, México, pp. 225.

⁴ Cordero Avendaño, Carmen; “El derecho de la costumbre”, en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, FCE – AGN, 1996, México, pp. 250.

comunidad, al mantenimiento del orden interno y a la solución de conflictos, este cuerpo de norma incluye un sistema de sanciones para quienes violan las disposiciones.”⁵

Por otra parte, el sociólogo Carlos Duran Alcántara, lo concibe como “el conjunto de normas y reglas que históricamente -y por tradición oral- se han reproducido al seno de las etnias indias de un país, y cuyo fin es el regular, en buena parte, las relaciones sociales y de reciprocidad de estos núcleos humanos.”⁶

En todos los casos la definición del derecho consuetudinario indígena presenta una serie de características, las cuales cambian de acuerdo al jurista o sociólogo que las interpreta; entonces lo que determina su definición es casi siempre el ámbito y la validez del cuerpo de normas.

En las dos primeras definiciones (las que presentan Amado Adip y Rodolfo Stavenhagen), el derecho consuetudinario indígena mantiene un ámbito reducido de ejercicio, sólo aceptable dentro de determinados grupos de individuos, los cuales aceptan una serie de normas y procedimientos prevalecientes a través del tiempo con referente en la costumbre de la comunidad. Así se observa que no son las mismas “normas”, ni la misma “conciencia jurídica” la del pueblo maya, que la del pueblo yaqui.

De acuerdo con Stavenhagen “la costumbre depende del cuerpo de individuos que dictaminan qué es lo aceptable y lo repudiable para los miembros de un grupo determinado.”⁷ De ahí la importancia del estudio del indígena y su relación con su medio. Según Adip, “ es la voluntad de convivencia (por medio de

⁵ Carrasco, Tania; *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, IIDH – COLMEX, 1988, México, pp. 99.

⁶ Duran Alcántara, Carlos H.; “Algunos elementos en torno al derecho consuetudinario”, en: *Alegatos*, # 22, septiembre – diciembre, 1992, México, pp. 199.

⁷ Stavenhagen, Rodolfo; *Op. Cit.*, pp. 226.

la costumbre) la que deviene en experiencia jurídica, considerada como ideas relativas a la conducta humana, acumuladas durante siglos en la conciencia del pueblo y transmitidas una y otra vez,... pues de esta forma se propicia la obligatoriedad de las normas de convivencia que constituyen la expresión imperativa del obrar común".⁸

En ambos autores la costumbre, ya sea por relación del individuo con su medio, o bien por la experiencia normativa de la conducta, crea normas únicamente comprensibles a través del grupo indígena que las practica. Entonces la costumbre se convierte en una *consuetudine*⁹. De acuerdo con Adip esta *consuetudine* es completamente distinta a las acciones individuales de los miembros del grupo o del pueblo.

Por otro lado (de acuerdo con Stavenhagen), "el derecho consuetudinario indígena, se ha desarrollado en algunos países africanos bajo el marco de pluralismo jurídico, en el cual la ley escrita y la de palabra conviven."¹⁰ Esta convivencia no es fácil, ni superficial, dado que presenta diversos problemas en el campo del respeto a la norma. De la misma forma Adip sostiene que "el derecho escrito no niega, pero sí puede contravenir a la *consuetudine*, pues la existencia del segundo puede darse, pero no desarrollarse en un ámbito amplio como lo hace el derecho positivo."¹¹

Por tradición, reconocen los dos juristas (Adip y Stavenhagen), el derecho consuetudinario indígena no es escrito (por ser la costumbre de los pueblos); por tanto las normas se transmiten de forma oral y por medio de un vehículo

⁸ Adip, Amado; *Op. Cit.*, pp. 61.

⁹ El termino costumbre se deriva del latín *consuetudine*, que significa práctica muy usada que adquiere fuerza de precepto como conjunto de inclinaciones y usos de un pueblo.
En: González Oropeza, Manuel, y Francisco Martínez Sánchez; *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*; tomo II, IEEO, 2001, pp. 446.

¹⁰ Stavenhagen, *ibidem*.

¹¹ Adip, *Op. Cit.*, pp. 65.

socialmente aceptable para el grupo; en general el vehículo más aceptado lo representan los ancianos, a través de “la Asamblea de Ancianos (o tatas)”, quienes cumplen varias funciones legislativas, ya se trate de crear la norma o de hacerla cumplir (interpretación). Los ancianos son respetados en la comunidad por su acumulación de experiencias y considerados como los más aptos para la interpretación de las normas de un pueblo o grupo.

Por otra parte, las definiciones de Cordero, Carrasco y Durand sobre el derecho consuetudinario indígena (que reafirman la concepción de Adip y Stavenhagen) se diferencian por la presencia de una serie de procedimientos sistemáticos derivados de la costumbre del pueblo que lo valida, además muestra la relación directa entre la *consuetudine* y el orden público interno y externo de la comunidad practicante de ese derecho.

En esas tres últimas concepciones, el orden interno y las relaciones sociales (con base en la costumbre) construyen el derecho consuetudinario indígena, lo que significa incorporar procedimientos de carácter cívico-religioso validados por instituciones propias de cada pueblo.¹² Sobre todo la concepción del mantenimiento del orden social del grupo que practica la norma, no sólo dentro de la comunidad, lo que le otorga un carácter social y comunitario.

El ejemplo más claro lo aporta Carmen Cordero al describir la relación del “Tata alcalde” en la ceremonia de entrega de la “vara de mando” y el “rezo de la ley del pueblo”, donde los ritos de carácter religioso son respetados por los

¹² Se observa, en la mayoría de los casos, que estas Asambleas de ancianos reciben diversos nombres como: Tatamandones, Caracterizados, Viejitos o Sabios; pero todos se caracterizan por ser cuerpos colegiados con procedimientos establecidos para aprobar un determinado cuerpo de norma con forme a la costumbre, de ahí la variación de sus atribuciones. La interpretación de las normas es distinto, pero, es casi una regla, que son los anteriores cuerpos colegiados, los únicos autorizados por la propia costumbre para efectuar la interpretación de la Ley cuando se necesita su aplicación dentro del pueblo o comunidad.

miembros de la comunidad y por los representantes de otras comunidades con las que se interactúa religiosa, social y económicamente.¹³

En México el derecho consuetudinario sirve para regular, a la par del derecho positivo o derecho constitucional, el orden público de las comunidades indígenas del país; al menos así es desde el punto de vista de juristas como Adip y Carrasco. En contraparte Stavenhagen es de la opinión de que el problema fundamental de este derecho es el reconocimiento y legitimación frente al derecho positivo, pues este último regula las acciones individuales, pero omite las de carácter colectivo.¹⁴

Carmen Cordero reconoce que las autoridades municipales de las comunidades indígenas tienen la posibilidad de aplicar la ley del pueblo o derecho consuetudinario indígena, pero este sólo se aplica en asuntos de carácter familiar o patrimonial (disputas por pedida de mano, matrimonios, riñas entre familias por daños a casa o por insulto, calendarios para el cultivo de tierras, robo de montos pequeños –a criterio de la comunidad-, herencia en tierras comunales, etc.), pues para la resolución de conflictos de carácter penal (asesinato, robos grandes, accidentes, etc.) y político (fraude financiero o electoral en el municipio) se emplean las disposiciones del derecho positivo.

Se reconoce que la convivencia social (entre miembros del grupo y entre grupos étnicos) y la resolución de conflictos (ya sea entre individuos y/o grupos) son ámbitos en los que el derecho consuetudinario indígena muestra gran eficacia para la resolución al convencer a los afectados que se puede llegar a un acuerdo aceptable para el individuo y la comunidad.

¹³ Cordero, Carmen; *Op. Cit.*, pp. 249.

¹⁴ Stavenhagen, *Op. Cit.*, pp. pp. 103.

1.a.1. Las características del derecho consuetudinario indígena.

El sociólogo Carlos Durand intenta dilucidar sobre la validez y ámbito de acción del derecho consuetudinario indígena, al concluir que la normatividad surge de la reciprocidad social de los pueblos originarios de México, por lo que se le atribuye diversos significados, al ser considerado este derecho como: múltiple, complejo, contradictorio, histórico y recíproco.

Durand sostiene que el derecho consuetudinario indígena es múltiple por su diversidad, al no ser un cuerpo único de normas para regir la convivencia social de los cuatrocientos pueblos indígenas de América Latina, o por lo menos de las cincuenta y seis etnias que habitan en México. El resultado es la existencia de un sinnúmero de normas y sanciones para un mismo "delito", sin considerar que aquello concebido como reprobable o no aceptable (delito) para un grupo étnico, puede no serlo para otro.¹⁵

Se le atribuye la característica de complejo, al no constituir un todo armónico en el que subsista una sola identidad, más bien existen una serie de fenómenos socioeconómicos que permiten reconocer identidades parciales.

Entre otras características, el derecho consuetudinario indígena resulta contradictorio, al tomar distintos aspectos individuales del derecho positivo y al incorporarlos a su estructura socio-jurídica. Del mismo modo se considera histórico, toda vez que mantiene (a través del tiempo) estáticos sus principios. Por último, el derecho consuetudinario indígena es recíproco, al reconocer el conjunto de principios, lealtades, valores, conductas, etc. que se sustentan de manera sólida.¹⁶

¹⁵ Durand, Carlos; *Op. Cit.*, pp. 199.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 200.

Las características identificables a través de la conceptualización del derecho consuetudinario muestran una respuesta parcial que puede ayudar a la creación de un cuerpo general único de normas aplicables a las etnias mexicanas y puede auxiliar el proceso de integración de los pueblos indígenas.

A continuación se presenta una lista de características identificables en las cinco definiciones observadas en el punto 1.a. sobre el derecho consuetudinario indígena:

1. Se presenta como conjunto de normas no escritas (transmitidas por tradición oral) derivadas de la dinámica social de un grupo determinado.
2. Regula comportamientos individuales y colectivos (todas las acciones de la comunidad).
3. Tiene su origen en las costumbres del grupo social o étnico que regula.
4. Incluye un sistema de sanciones por violación de la norma.
5. Mantiene (con regularidad) elementos de ritos religiosos paganos y/o cristianos, y
6. Sirve para mantener el orden social.

Stavenhagen señala una lista parecida a la anterior, en donde establece determinadas características legales o jurídicas de sociedades que se guían por el derecho consuetudinario, esta lista sostiene que el derecho consuetudinario es:¹⁷

1. La norma general de comportamiento público.
2. Sirve para el mantenimiento del orden interno.
3. Define los derechos y obligaciones de los miembros.
4. Reglamenta el acceso a la distribución de recursos escasos.
5. Reglamenta la transmisión e intercambio de bienes y servicios.

¹⁷ Stavenhagen, *Op. Cit.*, pp. 277.

6. Define y tipifica los "delitos" al distinguir entre los delitos contra otros individuos y los delitos contra la comunidad y el bien público.
7. Sanciona la conducta delictiva de los individuos.
8. Mantiene el manejo, control y solución sobre conflictos y disputas.
9. Define los cargos y las funciones de la autoridad pública.

Se debe considerar que la lista no agota los elementos posibles del derecho consuetudinario, pero hasta ahora no existe otra que incluya el mayor número de aspectos y coincidencias en este ámbito.

La importancia del derecho consuetudinario indígena y sus características radica, de acuerdo a los juristas y sociólogos, en la incorporación y homogenización de dichos cuerpos de normas, lo que contribuye a la integración de las etnias que los practican.¹⁸

Lo anterior gira alrededor de tres elementos integradores de los pueblos indígenas:

1. La posesión de la tierra y con ello la forma de usufructuarla.
2. El reconocimiento a la identidad cultural en la que se incluyen formas de gobierno y elección de autoridades locales (sobre todo en el ámbito municipal).
3. El reconocimiento a la expedición de justicia de acuerdo con la costumbre de la comunidad.

En el primer caso existen avances al proteger por medio de la ley la integridad de las tierras de los grupos indígenas, con respeto a la voluntad de los

¹⁸ Gómez, Magdalena; "Derecho consuetudinario indígena"; en: Teresa Valdivia Douche (coordinadora y editora); *Usos y costumbres de la población indígena en México. Fuentes para el estudio de la normatividad*; INI, 1996, México, pp. 41.

ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones más convenientes en el aprovechamiento de sus recursos productivos.¹⁹

El reconocimiento a la identidad cultural (que incluye la forma de gobierno y la forma de elección de las autoridades para los municipios) se estanca, en parte, por la diversidad de formas de elección de autoridades prevalecientes en el país; pero también, debido a la falta de acuerdo en la asimilación de las formas municipales constitucionales por parte de los pueblos indígenas y en última instancia por el problema que representa el ámbito de validez de cada cuerpo de norma consuetudinaria.

En el caso de la expedición de justicia y la aplicación de penas judiciales, se continúa con el debate sobre los castigos de tipo corporal y su contradicción con la protección de los derechos humanos individuales. Asimismo, plantea la creación de nuevas normas de carácter mixto que tienen como base el respeto a los derechos colectivos con resguardo a los derechos individuales.²⁰

Además se plantea que estos derechos políticos, sociales y culturales tienen que incluir derechos económicos. Es decir, la participación constante en los programas de desarrollo económico que afectan a los pueblos indígenas; pues aun con los avances sobre derecho indígena en foros internacionales se plantean fenómenos de marginación y exclusión social, que combinados con la falta de oportunidades presentan a los pueblos indígenas ante la comunidad internacional como los pueblos con peores índices de desarrollo humano.²¹

¹⁹ *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, México, pp. 462.

²⁰ Es importante señalar que la temática tratada en la investigación no se enfoca a la unificación de criterios para constituir un derecho consuetudinario indígena en México, más bien intenta observar la regulación de todos los ámbitos, en especial de los llamados derechos políticos dentro de la regulación consuetudinaria para los pueblos indígenas.

²¹ Ordóñez Cifuentes, José Emilio; "Las demandas jurídicas de los pueblos indios"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas en México*; FCE - AGN, 1996, México, pp. 136.

Solo se puede lograr avances en la medida que el derecho consuetudinario indígena existente se agrupe en principios políticos, sociales, culturales y económicos como un solo cuerpo de normas que consideran la diversidad de prácticas jurídicas, con pleno respeto a las mismas; esto facilita la integración de los pueblos indígenas al marco del desarrollo nacional.

Al lograr acuerdos generales sobre la determinación de lo que se debe considerar como derecho consuetudinario indígena, sobre todo en el ámbito de los usos y costumbres de las etnias, se puede configurar una serie de principios básicos para la reglamentación de la convivencia social dentro y entre los indígenas, y los no indígenas. La relevancia sobre la creación de un único derecho consuetudinario se localiza en el respeto a los usos y costumbres, al mismo tiempo que permite la integración social y económica de los pueblos que lo practican.

1.b. Usos y costumbres.

Los juristas especializados en este tema aconsejan establecer una distinción entre usos y costumbres, pues la falta de ésta puede llevar a confusiones.

Se distingue al "uso" como forma de derecho consuetudinario inicial antes que a la costumbre, al menos desde el punto de vista de convivencia con algunas leyes escritas. Por otra parte, uso (del latín *usus*) es la acción de usar, ejercitar o practicar hábitos de relación entre individuos.²² Entonces, se aplica el uso como

²² González Oropeza, Manuel, y Francisco Martínez; *Ibíd.*

práctica observada con frecuencia dentro de límites más estrechos que la costumbre, pues tiene el propósito de satisfacer intereses más particulares.²³

En cambio a la costumbre se le otorga una verdadera fuerza jurídica en la medida en que regula la convivencia de un amplio número de esferas y su interrelación. Esta fuerza radica en la aplicación de sanciones a determinadas actividades o la omisión de aquellas en perjuicio de terceros.

Como fuentes del derecho, tanto los usos como las costumbres carecen de la fuerza necesaria para ser abrazados como obligatorios, así mismo se debe tomar en cuenta que no son las únicas raíces del derecho positivo.²⁴

Los usos y costumbres ocupan en las comunidades indígenas, con reservas y restricciones, un lugar en los ordenamientos jurídicos, ello apela a la justicia y al orgullo de una tradición ancestral.²⁵ El orden consuetudinario indígena se considera como una tradición, por tanto se basa en la creencia en un orden cósmico.²⁶

Uno de los muchos reclamos de las organizaciones indígenas es el derecho a su peculiar organización social y jurídica, es decir, a los usos y costumbres ligadas a la propiedad de la tierra, a su cultura y a la autonomía de gobierno.²⁷

La garantía del ejercicio del derecho consuetudinario en el ámbito municipal depende del ejercicio de los derechos políticos como necesidad de la propia ciudadanía; en el caso de los pueblos indígenas, dicha necesidad debe ser

²³ Adip, *Op. Cit.*, pp. 38 – 42.
Stravenhagen, *Op. Cit.*, pp. 288.

²⁴ Adip, *Ibíd.*

²⁵ Velásquez, María Cristina; *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, IEEO, 2001, México, pp. 149.

²⁶ González Galván, Jorge Alberto; *El derecho consuetudinario de las culturas indígenas en México*, UNAM – IIJ, 1994, México, pp. 11.

²⁷ Sobre todo en aquello que atañe a los usos y costumbres, y por ende a los derechos políticos indígenas en los estados en los que la constitución local los reconoce. En: *Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno*, Colección: Eslabones de la democracia, # 1, IFE, 2000, pp. 49.

imperativa puesto que este es el ámbito en el que se reconoce su cultura, modo de vida y concepción de justicia.

En sí los usos y costumbres se refieren a los derechos políticos²⁸ de los pueblos indígenas, sobre todo a la libre determinación de métodos de elección de sus autoridades. En muchos de ellos se tiende a efectuar cuatro tipos de procedimientos, a continuación enumerados:²⁹

- a) Elección o plebiscito para el cargo de presidente municipal.
- b) Nombramiento del presidente municipal con base en las propuestas de la gente del pueblo.
- c) Nombramiento oficial para los cargos parroquiales y las mayordomías.
- d) Voluntariado para ocupar los puestos de policía.

Para los pueblos indígenas es prioridad ser consultados en las decisiones que les comprometen. Ello implica que los gobiernos (estatal y municipal) reconocen como sujetos políticos a los indígenas y los asimilan como entidades colectivas, por lo tanto se debe reconocer la capacidad que tienen para elegir su propio gobierno. Para que esto suceda es necesario el pleno reconocimiento en el ámbito federal de los derechos colectivos; ello significa modificar la estructura jurídico-política actual, pues los esfuerzos realizados poco ayudan al proceso de reconocimiento de los pueblos indígenas.³⁰

²⁸ De acuerdo con el *Diccionario electoral*, los derechos políticos son aquellos que tienen los ciudadanos a participar en la integración y el ejercicio de los poderes públicos, y en general, en las decisiones de su comunidad. En: Martínez Silva, Mario, y Roberto Salcedo Aquino; *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000, México, pp. 249.

²⁹ Guerrero Morales, Beatriz; "Participación de las comunidades indígenas en los procesos electorales federales", en: *Derecho y cultura*; Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, Primavera – verano, 2001, México, pp. 131 - 133.

³⁰ González Oropeza, Manuel; "Derechos indígenas. Hacia un fuero indígena"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, FCE – AGN, 1996, México, pp. 283.

Por pueblos indígenas de México debe entenderse aquellos pueblos que conservan sus raíces étnicas después del proceso de mestizaje. De tal manera que estos pueblos se reconocen así mismo como indígenas o indios en la medida que establecieron, mayor o menor grado, las costumbres e identidad étnica original de la región en la se desarrollan.

1.c. Derechos políticos individuales y derechos políticos colectivos.

1.c.1. De los derechos individuales a los derechos colectivos.

Es difícil que los derechos culturales de las comunidades indígenas no se reconozcan como derechos colectivos, ya que la cultura no es individual sino colectiva. La Constitución Mexicana reconoce los derechos de los pueblos indígenas en su artículo 4°, pero para efectos prácticos esto no es así.³¹

El problema puede ser abordado al explicar la existencia de dos corrientes dentro del derecho que difieren en la interpretación de la aplicación de las normas. La primera, es individualista y tiende a garantizar los derechos individuales al evitar restricciones internas dentro de un grupo o comunidad.³²

El derecho positivo sostiene este principio. Así se observa en la Constitución mexicana, al proteger por medio de la norma las garantías individuales. Los derechos humanos comparten esta misma raíz al garantizar los derechos de individuos, más que de colectividades. De hecho los principios democráticos de las sociedades modernas encuentran en los derechos individuales una base común que les proporciona un referente para la creación del estado de derecho, esto es la creación del orden público a través del respeto de los derechos individuales.

La segunda corriente se conoce como colectivista. Esta visión niega que los intereses de la comunidad sean reducibles a los intereses de los miembros que la

³¹ Mues, Laura; *Derechos indígenas*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1999, pp. 6 – 9. Mas adelante (en el capítulo segundo apartado e.) se trata la reforma constitucional federal del 2001, en donde se deroga el contenido del artículo 4° y se reforma el contenido del artículo 2°. Por tanto el tratamiento del artículo 4° (en el presente apartado) se realiza con las disposiciones vigentes hasta principios del mismo año.

³² Kymlicka, Will; *Ciudadanía multicultural*; Paidós, 1996, México, pp. 65.

componen. De ahí que esta visión propone equiparar los derechos colectivos a los individuales defendiéndolos de forma paralela.³³

El conflicto surge cuando las dos corrientes del derecho, colectivista e individualista, centran su atención en las comunidades indígenas, las que pueden tener derechos o intereses independientes de sus miembros individuales.

Entonces el principio de igualdad jurídica debe interpretarse en dos dimensiones: la declarativa de los derechos humanos, garante del respeto a los derechos individuales, y la jurisdiccional de los usos y costumbres en la que deben proteger los derechos individuales y los derechos de los pueblos.³⁴

En México el reconocimiento constitucional del pluralismo cultural sustentado en los pueblos indígenas constituye la base para la creación de un "estado plural de derecho", lo que significa considerar la pluralidad de las etnias al interior del territorio. En un sentido más amplio se admiten los derechos de los pueblos indígenas a practicar sus sistemas religiosos, políticos y jurídicos.

La aplicación de este principio propicia la declaración constitucional en el año de 1992 de un "pueblo mexicano plural", es decir, se pasa de una concepción individualista a una concepción colectivista y pluriétnica al reconocer las diferencias culturales entre los individuos que integran la nación.³⁵

Como avance constitucional la reforma del 1992 no fue suficiente, pues los pueblos indígenas demandan la celebración de un nuevo pacto para formar parte del Estado mexicano pluricultural y plurinacional; esto se observa en las propuestas para ser considerados como cualquier estado miembro de la federación, de tal forma que sus territorios y sistema político-jurídico-religioso se

³³ Kymlicka, Will; *Op. Cit.*, pp. 75.

³⁴ González Galván, Jorge Alberto; "Tradiciones jurídicas diferentes", en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas*, AGN – FCE, 1996, México, pp. 205

³⁵ Soberanes, José Luis; "Por una igualdad real", en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, AGN – FCE, 1996, México, pp. 207.

desarrollen en la legalidad. Con la aceptación oficial (en la norma escrita) de un país pluriétnico y multicultural se subsana buena parte de la necesidad de reconocimiento negada a los pueblos indígenas desde el periodo independentista en México.³⁶

Los pueblos indígenas de México deben ser considerados como parte de la Nación, pero la integración se tiene que hacer por medio la autodeterminación de estos pueblos por sus usos y costumbres, no por la creación de nuevas soberanías, o parcelas de consideraciones legales especiales a través de reformismos inútiles que sirvan para calmar los ánimos en tiempos de conflicto, electorales o políticos; peor aún, que dichas reformas solo sirvan para el fortalecimiento de las regiones con un fuerte poder socio-político ya establecido.

Esta integración social, política y económica debe ser gracias a la asimilación de la organización social, costumbres ligadas al uso de la tierra, a la cultura y a la autonomía en la elección de sus autoridades locales, así como de la solución consensada de conflictos entre los miembros de cada comunidad indígena, ello sin intervención alguna del exterior.

³⁶ La explicación de José Luis Soberanes es que hasta el año 2000 los pueblos indígenas que forman parte del pueblo mexicano sostienen sus demandas de reconocimiento como pueblo al interior del "pueblo plural", al intentar (re)construir su cultura. Ello tiene cabida si se interpreta el principio de soberanía a la luz del reconocimiento de la pluralidad constitucional y sobre todo cultural de la Nación Mexicana (art. 4° constitucional). Con esto, la forma de gobierno federal, representativa (arts. 40, 41, 49 y 124), tendrá que ser reinterpretada debido a que en su formación y ejercicio se excluye a los pueblos indígenas.

La forma de gobierno federal adoptada en el siglo XIX es sin duda alguna el resultado del mestizaje y de los acuerdos de los jefes políticos de las provincias, los cuales representan los intereses de criollos y/o mestizos, pero no de los indígenas.

Los territorios y forma de gobierno de los pueblos indígenas están ausentes en dicho acuerdo federal. Este estado de cosas continua con las mismas características al inicio del siglo XX en la Constitución de 1917.

La idea de hacer a un lado a los indios (civilizarlos) se convierte en la bandera liberal, pues la idea básica de este pensamiento político se liga a la consideración de que en el desarrollo y modernización del país necesariamente excluye lo indígena. Soberanes, José Luis; *Op. Cit.*, pp. 208.

Para poder llegar a esto se necesita la creación de un marco plural de normas que sumadas al derecho positivo, regulen a todos aquellos pueblos que por su composición mayoritaria en la población o por la conservación de sus raíces étnicas se consideren indígenas.

CAPÍTULO II

EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO.

Desde 1994 se hace urgente la aceptación de México como un país pluriétnico y multicultural, lo que origina la necesidad de hacer una reforma del Estado para establecer relaciones entre éste y los pueblos indígenas.³⁷ Dicha aceptación se ve beneficiada por los compromisos de México ante la comunidad internacional.

2.a. Convenio 169 de la OIT.

El intento más importante del derecho internacional para establecer regímenes jurídicos específicos (hasta ahora la única disposición internacional vigente regulatoria del campo) es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).³⁸ Este convenio mantiene diversas aplicaciones sociales, la más importante versa sobre el derecho indígena.

Como instrumento jurídico internacional, el Convenio resulta fundamental, dado que las organizaciones sociales lo adoptan para establecer nociones de derecho en sus países de origen, de ahí la importancia de ésta reglamentación.

En 1921 la OIT desarrolla una serie de acciones de carácter normativo a favor de los pueblos indígenas, pero es el Convenio 169 "Sobre los pueblos indígenas y tribales" el instrumento jurídico más actualizado sobre el tema que constituye la norma mínima.³⁹

³⁷ Cordero Aveldaño, Carmen; *Op. Cit.*, pp. 256.

³⁸ La OIT es un organismo internacional integrado por 177 países.

³⁹ Ordóñez Cifuentes, José Emilio; "Normación internacional. El Convenio 169 de la OIT en México y Guatemala", en: Ordóñez Cifuentes, José Emilio; *Análisis interdisciplinario de la declaración*

Uno de los antecedentes del Convenio 169 es el Convenio 107 de la misma organización. Este acuerdo de carácter intergubernamental (entre los gobiernos de América Latina) sostiene en sus postulados más principios sobre derechos humanos que indígenas.⁴⁰

La Conferencia General de la OIT de 1989⁴¹ recomienda en términos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación (además de la observancia de las normas internacionales enunciadas, y la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957), el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico, fortalecimiento de sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en que viven.⁴²

El Convenio 169 es un documento internacional ratificado en la mayoría de los países latinoamericanos y funge como el marco legal más completo en la protección de estos pueblos. En México, el convenio fue firmado en marzo de 1991, año en que pasa a formar parte de nuestro derecho positivo mexicano.

Guillermo López Guizar, director de la OIT en México, y Jorge Dandler, asesor técnico de este organismo, explican cómo el convenio mantiene en sus conceptos básicos el respeto a la cultura, la religión, la organización social y

Americana de los derechos de los pueblos indígenas. X jornadas Lascasianas, UNAM, Serie: Doctrina jurídica, núm. 59, 2001, México, pp. 87

⁴⁰ Stavenhagen, Rodolfo; *Op. Cit.*, pp. 235.

⁴¹ Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 junio 1989, en su septuagésima sexta reunión.

⁴² Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989, México, preámbulo.

económica, así como la identidad de los pueblos indígenas, por lo que resulta benéfico integrarlo al texto jurídico.

Si bien la ratificación de un convenio no garantiza su cumplimiento, ya sea por la estructura jerárquica del orden jurídico⁴³ donde los convenios internacionales se mantienen bajo reserva del cumplimiento de las disposiciones constitucionales, el compromiso adquirido por los Estados firmantes obliga a reconocer parte del derecho consuetudinario en cada nación. Es notable como el convenio destaca el rol que los gobiernos deben asumir al consultar a las poblaciones indígenas antes de adoptar medidas legislativas que les afecten.⁴⁴

2.a.1. Sobre el Convenio.

El contenido del Convenio se puede sintetizar en los siguientes trece puntos:⁴⁵

1. Los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad.
2. Los pueblos indígenas y tribales deben gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las

⁴³ VER artículo 133 constitucional. La estructura jerárquica del orden jurídico en México sostiene que la obligatoriedad de los convenios internacionales se encuentran en el mismo nivel de las leyes federales por tanto deben someterse a la disposición constitucional.

Artículo 133 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución, leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las constituciones o leyes de los estados.

⁴⁴ *La Jornada*, 11 de Febrero de 2001.

⁴⁵ OIT, *Comunicado*, junio de 1994.

disposiciones del Convenio se aplican sin discriminación a hombres y mujeres de esos pueblos.

3. Deben adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

4. Se deben reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos, además de tomar en cuenta la índole de los problemas que se plantean tanto colectiva como individualmente.

5. Asimismo, se debe consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarlos directamente.

6. Los pueblos interesados deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y en la medida de lo posible, deben procurar el control de su propio desarrollo económico, social y cultural.

7. Dichos pueblos deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlos directamente.

8. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados se deben considerar sus costumbres o su derecho consuetudinario.

9. Los gobiernos deben adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos, una protección eficaz en materia de

contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no están protegidos por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

10. Los miembros de los pueblos interesados deben poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

11. La artesanía, las industrias rurales, las industrias comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, pesca, la caza con trampas y la recolección, deben reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura, autosuficiencia y desarrollo económico.

12. Los regímenes de seguridad social deben ser extendidos progresivamente a los pueblos interesados y deben aplicarse sin discriminación alguna.

13. Por último, se debe optar por medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados, la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

De los anteriores puntos el cuarto (referente al reconocimiento y protección de valores y prácticas sociales, culturales, etc.), el quinto (que trata el tipo de consulta a los pueblos indígenas) y octavo (sobre la aplicación de la ley con respeto a los usos y costumbres de los pueblos indígenas), toman en consideración tres elementos sustanciales:

1° La salvaguarda al patrimonio social, económico y cultural;

2° La protección a valores y prácticas; y

3° El reconocimiento al derecho consuetudinario.

Con esto se intenta asegurar la sobrevivencia de las instituciones, usos y costumbres de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 (en conjunto con otros convenios y declaraciones) sirve en el ámbito nacional centroamericano para realizar propuestas concretas, como la del Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, que en septiembre de 1991 formula y propone un orden jurídico para los pueblos mayas llamado *Rujunamil Ri Mayab Amaq* (Derechos Específicos del Pueblo Maya) el que tiene presente el derecho recogido en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.⁴⁶

Aun con los grandes avances que representa el Convenio, se critica el alcance del mismo; ya sea en la preservación de las instituciones, el respeto a la *consuetudine*, o bien la protección de los derechos económicos indígenas. De acuerdo con Ordóñez Cifuentes, el Convenio 169 es la única disposición internacional vigente que, con sus limitaciones y sus candados, tiene la impronta de que los Estados ratificantes no la cumplen, salvo casos muy contados.⁴⁷

El problema es claro al observar la falta de reconocimiento de la situación indígena. Por lo menos de esta forma se analiza en el Segundo Encuentro Continental de Naciones, Pueblos y Organizaciones Indígenas (CONIC)⁴⁸, al concluir que sólo el reconocimiento de los pueblos indígenas por parte de la comunidad internacional y en especial por las Naciones Unidas (ONU) puede lograr una mayor fuerza obligatoria de dicho convenio.

Se advierte que el reconocimiento como pueblos a las etnias, deriva de una interpretación limitada, tanto del Convenio como del tratado internacional del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el

⁴⁶ Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando; *Op. Cit.*, pp. 147 – 148.

⁴⁷ Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando; "Discurso inaugural de las X jornadas Lascasianas"; en: *Análisis interdisciplinario de la declaración americana de los pueblos indígenas*, UNAM – IIJ, Serie: Doctrina Jurídica, # 59, 2001, pp. XXV. Las Jornadas Lascasianas se llevaron a cabo el 7 de marzo de 2000 en el Antiguo Colegio de Santo Tomás de la Ciudad de Antigua Guatemala, Guatemala.

⁴⁸ Dicho encuentro se realizó del 8 al 13 de octubre de 1993 en el centro ceremonial del pueblo Nahnú en México.

Caribe.⁴⁹ De este problema se desprende una propuesta como resultado del encuentro, así nace la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indios que asume íntegramente el reconocimiento de los derechos de las etnias indias como pueblos.⁵⁰ Tal vez la propuesta más radical (la declarada en los derechos de los pueblos indios hecha por CONIC) es la integración de los pueblos indios en el pleno de la ONU, ello bajo argumentos parecidos a los de Cifuentes, pues plantea el poco compromiso e interés de los Estados ratificantes ante las obligaciones jurídicas a los que se encuentran sujetos por la firma de convenios y tratados. En realidad el convenio debe ser asimilado por los diferentes marcos constitucionales de los países de que lo adopten, sin olvidar que esta adopción de normar debe estar respaldada por un ley secundaria encaminada a garantizar la preservación y el respeto a los valores, costumbres, usos y derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

CONIC no es la única organización que plantea el reconocimiento internacional a los pueblos indios. Ya la OEA lo propone por medio de la declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas, de esta manera fortalece el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos de las poblaciones indígenas y contribuye al desarrollo de actividades pertinentes.⁵¹

La propuesta de la OEA pretende reconocer jurídicamente a los pueblos indígenas a través de la integración de dichos pueblos. La primer fase de la propuesta abarca programas de desarrollo social, de salud y económico. La

⁴⁹ El Fondo para el Desarrollo de los pueblos indígenas fue creado en 1983 por distintas organizaciones no gubernamentales además de instituciones como Banco Mundial de Desarrollo; tiene como objetivo la preservación y fomento de la cultura, arte y formas de organización social de las etnias de América Latina y el Caribe.

⁵⁰ Propuesta – Conclusión de CONIC.

⁵¹ Propuesta para el establecimiento del Foro permanente de los pueblos indígenas, Organización de Estados Americanos, julio de 1995, Introducción pp. 3.

segunda fase tiende al reconocimiento de la normatividad consuetudinaria de los pueblos indígenas por medio de la adopción de dichas normas en cada Estado.

Tanto las organizaciones indígenas como las internacionales reconocen que el aseguramiento del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas se cumple en la medida que puedan disminuirse los niveles de marginación y la baja participación política de los pueblos; pues estos son elementos básicos para consolidar los procesos democráticos de América Latina.⁵²

En México el incumplimiento del Convenio 169 por parte del Estado se manifiesta a través de la demanda hecha ante OIT por el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) en conjunto con la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR),⁵³ que destaca, de acuerdo con los demandantes, la violación de las disposiciones del convenio.

Otro problema que afronta México en la materia, es la falta de una ley secundaria que norme el derecho consuetudinario (o los usos y costumbres) de los pueblos indígenas. Caso contrario de países como Guatemala y Argentina, cuyas leyes secundarias prevén desde la forma de la consulta a los indígenas hasta la libertad de ejercicio de los diferentes usos y costumbres.

Pero el mayor obstáculo, hasta ahora, es la diversidad de las normas consuetudinarias; esto es, la imposibilidad de agruparlas en un único cuerpo de normas aplicables para la mayoría de los pueblos indígenas. El ejercicio de los

⁵² Primer anteproyecto del Foro permanente de los pueblos indígenas en el sistema interamericano.,. Organización de Estados Americanos, agosto de 1994.

⁵³ La reclamación se presenta el día 4 de septiembre del 2001, a las 9:00 horas tiempo de México, 16:00 horas tiempo de Ginebra, ante las Oficinas Generales de la Organización Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, Suiza, dirigida al Director General, al Consejo de Administración y a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

diferentes usos y costumbres debe ser ajustado no sólo a las circunstancias por las que atraviesan las etnias, también deben ajustarse a normas más generales (como el mismo Convenio) a fin de crear obligatoriedad a través de una aplicación conjunta.

Lo anterior implica la creación de un derecho consuetudinario “abierto e incluyente” que permita mantener la heterogeneidad de la *consuetudine* de cada una de las cincuenta y seis etnias en el país, y que establezca obligatoriedad en el cumplimiento de los diversos convenios, ya sean sobre derechos laborales, de respeto de los derechos humanos, sobre la preservación de la riqueza cultural, el desarrollo económico, etc.

2.b. Artículo 4° constitucional.

En México el artículo 4° constitucional se encarga de regular el mantenimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Dentro del marco constitucional, el artículo reconoce en su párrafo primero a la Nación como “un país pluricultural”. Anterior a este reconocimiento el mismo artículo establecía la igualdad del varón y la mujer ante la ley y el derecho de la familia mexicana a la vivienda digna y decorosa.

El reconocer a nivel constitucional la pluralidad de la que goza el país, con la que vivimos y tenemos que convivir, da principio a un gran avance con respecto de intentos anteriores por integrar a la dinámica nacional a los pueblos indígenas.

No hay que dejar de lado el papel del derecho internacional para establecer regímenes jurídicos específicos dedicados a la protección de los derechos indígenas, pero se tiene que cobrar conciencia de la importancia de la

participación en mayor o menor grado de estos pueblos dentro de la vida nacional, sobre todo en el sistema jurídico.

El desarrollo del derecho internacional y la existencia de una coyuntura sensible a los reclamos indios, así como la emergencia de una fuerza social considerable que amenaza con desbordar los cauces institucionales, obligan a los regímenes a actualizar su legislación y reconocer el carácter multiétnico y pluricultural de las naciones.⁵⁴

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) advierte que el patrón del Estado Moderno es insatisfactorio pues se encuentra desbordado. Es en esta situación donde se presenta el reformismo, a saber que cada vez que el Estado reforma la ley crea disposiciones que no se cumplen. Además el cambiar muchas leyes y pronto no garantiza la transformación de la vida cotidiana, dado que en este cambio intervienen varios factores para que esto suceda; el más importante de éstos proviene de la transformación natural de las instituciones.⁵⁵

Si se analiza bajo esta lógica la reforma al artículo 4° de la Constitución Mexicana significa un pequeño avance con limitantes como la falta de procedimientos para garantizar la protección de la pluriculturalidad. Esta discusión se hace extensiva a las reformas del artículo 115 (Sobre las comunidades, municipios y demás derechos indígenas) en donde parece inadmisibles la necesidad de tierra comunal de estos pueblos.⁵⁶ Esta condición se agrava si se reflexiona sobre el problema derivado de las constantes reformas y

⁵⁴ Salmiento Silva, Sergio; "El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, AGN-FCE, 1996, México, pp. 217 - 218,

⁵⁵ García Ramírez; Sergio; *Op. Cit.*, pp. 157.

⁵⁶ "... los pueblos indígenas luchan, (...), por reformas al artículo 27 constitucional. Para ellos es muy importante el concepto de territorio, no tanto de tierra (...) y que no pueden vivir sin una relación con su territorio. Para ellos es necesario modificar el artículo 27; y el Convenio 169 de la OIT, que es la ley para el Estado Mexicano, acepta el concepto de territorio indígena y lo define claramente." En: Villoro, Luis; "En torno al derecho de la autonomía de los pueblos indígenas"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*; AGN-FCE, 1996, pp. 176 - 177.

adiciones al artículo 27 sobre la posesión de la tierra y la definición de territorio, al establecer en la actualidad, conceptos distintos a los tradicionalmente aceptados por los pueblos indígenas.⁵⁷

El Convenio 169 de la OIT protege a las poblaciones indígenas e intenta subsanar la carencia de regulación específica sobre la materia. Por tanto, este convenio es la base para dos reformas al artículo 4° constitucional en México.⁵⁸ La primera encaminada a reconocer la pluriculturalidad de México (hecha en el periodo de Carlos Salinas de Gortari), y la segunda encargada de la protección de los usos y costumbres de las etnias (efectuado por Vicente Fox Quesada).⁵⁹

La primer reforma se califica de inconclusa con el problema adicional ligado al programa social PRONASOL, que durante el gobierno salinista permite manipular a los pueblos indígenas a través de la asignación de recursos. ⁶⁰ La segunda reforma adolece de algún tipo de normatividad secundaria que regule, en lo particular aquello que debe considerarse como derecho consuetudinario para las etnias localizadas en el territorio nacional.⁶¹

Ahora bien, al gobierno de Salinas le corresponde impulsar la iniciativa de adición al primer párrafo del artículo 4°. Aun cuando tal adición comprende un verdadero logro de convencimiento del Poder Legislativo una vez hecha, y a falta de una ley reglamentaria, resulta nula.

⁵⁷ Acerca de la discusión sobre los conceptos se puede consultar los debates realizados por Stavenhagen, Sarmiento Silva, Villoro y González Oropeza; dentro de la bibliografía presentada.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 166.

⁵⁹ Para identificar las reformas realizadas por estos dos presidentes se recomienda consultar el cuadro de reformas y adiciones del artículo 4° constitucional al final del capítulo.

⁶⁰ Aunque el Instituto Nacional Indigenista (INI) funge como encargado formal de atender a los pueblos indios, en la práctica la decisión de qué, cómo, cuándo y con quién concertar los recursos es tomada por el propio programa.

Sarmiento Silva, Sergio; "El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, AGN-FCE, 1996, México, pp. 221.

⁶¹ La discusión sobre la segunda reforma se hace en un apartado específico debido a que merece mayor atención por sus consecuencias jurídicas.

Dadas las reformas y adiciones constitucionales es necesaria una ley secundaria que regule los procedimientos para mantener el respeto y la salvaguarda de los pueblos indígenas. Para posibilitar esto se debe crear un cuerpo de principios que permitan agrupar los diversos derechos consuetudinarios. De nuevo, no se sugiere la creación de una sola ley para todos los indígenas, pero sí una declaración sobre *la consuetudine* que permita las prácticas normativas de cada etnia.

Es a partir de la creación de un derecho consuetudinario mexicano validado, no sólo mediante reformas aisladas en artículos constitucionales, que se puede establecer “un marco de pluralismo jurídico”,⁶² el cual promueve la convivencia del derecho positivo y del consuetudinario sin contradicción alguna.

Se advierte (desde el punto de vista de González Oropeza) que a la adición al artículo 4° del 28 de enero de 1992 se le suma la reforma constitucional de Oaxaca⁶³. Ambas tienen como objetivo la promoción y el desarrollo de las lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las etnias; asimismo garantizan a los integrantes de dichas comunidades el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

De acuerdo con González Oropeza el carácter programático de esta disposición hace crisis dos años después (1994), por lo que es necesario implementar postulados faltos de aplicación.⁶⁴ La virtud de esta reforma radica

⁶² El concepto “Marco de pluralismo jurídico” es tomado de Stavenhagen y se refiere a la convivencia del derecho positivo (norma escrita) y al derecho consuetudinario (norma oral).

⁶³ Esta reforma es pionera en el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas. Además el compromiso de carácter constitucional incluye la participación de todas las autoridades federales, estatales y municipales del país, así mismo a las instituciones.

⁶⁴ Debe entenderse por postulados faltos de aplicación aquellas disposiciones legales efectuadas con un ámbito de validez nulo.

en la consideración del trato a los desiguales, lo que permite conservar las tradiciones sobrevivientes a la integración de lo indígena en el siglo XXI.⁶⁵

En suma, la reforma al artículo 4° constitucional significa un avance al proporcionar un piso mínimo para la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas, pero como reforma legislativa deja mucho que desear pues no permite del todo la preservación de las etnias mexicanas.

2.c. Reformas de 1995 a la Constitución del estado de Oaxaca.

2.c.1. Antecedentes: Reformas de 1992.

Desde finales de los años setenta las organizaciones sociales y políticas de Oaxaca se pronuncian por la autonomía de las comunidades indígenas para elegir sus autoridades municipales. Así es como la Asamblea de Autoridades Mixes; la Organización de Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra de Juárez (ODRENASI), la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte de Istmo (UCIZONI); la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez (UNOSJO) y la Coalición Obrera-Campesina-Estudiantil del Istmo (COCEI), se abocan a luchar por la defensa de la práctica de los métodos de elección y nombramiento para puestos públicos en comunidades indígenas. Luchas traducidas en demandas a modo de petición en las que se exige el reconocimiento de las tierras comunales, la titulación de los ejidos, el respeto y la promoción de las lenguas indígenas, a las culturas milenarias y a las comunidades en general.

A pesar de las demandas de reivindicación de lo indígena tienen que pasar dos décadas para ver los primeros resultados. Y es a principios de la década de

⁶⁵ González Oropeza, Manuel; "Derechos indígenas: hacia un fuero indígena"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, AGN – FCE, 1996, México, pp. 274 – 275.

los noventa (1992), cuando se aprueba la reforma constitucional estatal encaminada a reconocer a los pueblos indígenas.⁶⁶

La reforma constitucional de Oaxaca plasma en su artículo 16 la aceptación y el reconocimiento de la composición étnica plural del estado, sustentado en la diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. Además estipula el derecho a la libre determinación de estos pueblos y comunidades.

Así mismo, conceptualiza la autonomía como los territorios o partes integrantes del Estado que en el marco del orden jurídico tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. De la misma forma propone una ley reglamentaria en la que se establecen las medidas y procedimientos que permiten hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Es hasta ese momento que la Constitución de Oaxaca reconoce y respeta todas las formas culturales de los pueblos indígenas pertenecientes a su territorio; ahora salvado el obstáculo de contradicción con la Constitución Federal se plantea la validez de las prácticas de los usos y costumbres.

2.c.2. La discusión dentro del Congreso de Oaxaca.

Tanto en la reforma estatal de 1992 como la de 1995 los partidos políticos juegan un papel protagónico, en especial los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD), los que en la LIV y LV Legislatura (1988-1991 y 1991-1994 respectivamente), dan un importante impulso a la legislación sobre usos y costumbres.

⁶⁶ López, Clemente de Jesús; "Usos y costumbres y elecciones municipales en Oaxaca", en: *Transición, debate y propuesta en Veracruz*; número 34, abril del 2001, México, pp. 61.

La reforma de 1992 establece el piso mínimo para incorporar las formulaciones del artículo 4° de la Constitución Federal, al permitir el establecimiento en el artículo 25 constitucional estatal, en su último párrafo, de la protección legal de las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas utilizadas para la elección de sus ayuntamientos”.

Cabe señalar que la reforma a la Constitución de Oaxaca es producto de 23 foros efectuados por la LIV Legislatura en las siete regiones del estado, foros que desde el punto de vista del Partido Acción Nacional (PAN) son opuestos a las reformas.⁶⁷

Los avances en materia legislativa continuaron cuando el 21 de marzo de 1994 el gobernador priísta Diódoro Carrasco Altamirano se hace presente en Guelatao de Juárez con la propuesta “Nuevo Acuerdo con los Pueblos Indígenas”, que marca la pauta para una segunda serie de reformas a favor de dichos pueblos. El documento destaca una reforma al artículo 25 constitucional y dos más al Código Electoral de Oaxaca, esto para reconocer los usos y costumbres de los municipios indígenas y la Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas como normas de tipo reglamentario a las reformas al texto constitucional.

Es en la mesa de Santo Domingo (Oaxaca, Oaxaca –agosto de 1994-) cuando se logra formular los primeros textos suscritos por los tres principales partidos políticos con presencia en el estado (PRI, PAN y PRD), a la que se suma la propuesta del Partido del Trabajo (PT). En esta mesa el Estado, a través de su secretario general, funge como testigo de la negociación. Finalizadas las negociaciones, las propuestas resultantes se envían a la Cámara de diputados local para su discusión, modificación y aprobación hasta el año de 1995.

⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 65.

Es mediante el decreto número 278 (11 de mayo de 1995), que la LV Legislatura del estado reforma el artículo 25 de la Constitución local para establecer en su último párrafo "el reconocimiento de las tradiciones y las prácticas de las poblaciones indígenas utilizadas en la renovación de sus ayuntamientos."

A raíz de los cambios constitucionales la Comisión Plural para la Reforma Electoral (integrada por miembros del Congreso del Estado) presenta una propuesta de modificación al Código de Instituciones y Procedimientos Políticos del Estado de Oaxaca (CIPPEO) con la finalidad de establecer mecanismos normativos acordes a las nuevas disposiciones. De esta manera los representantes de los partidos políticos con mayor presencia electoral en el estado se vieron obligados en 1995 a pactar en un acuerdo la no intervención de ambos partidos en las elecciones efectuadas en los municipios que adoptan el régimen de usos y costumbres para la elección de sus ayuntamientos, así lo expresa en el documento entregado a la autoridad electoral estatal:

"Los representantes del PRD y del PRI manifiestan su apoyo y compromiso con la causa indígena, por ello acuerdan ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca el retiro voluntario y definitivo de las elecciones municipales de las comunidades que eligen sus autoridades por el sistema de usos y costumbres."⁶⁸

Este acuerdo es definitivo en la consolidación de la autonomía política de los pueblos indígenas del estado. Pero se debe señalar que el PRI acepta dicha formulación no sólo por pragmatismo político (ganar votos para las elecciones locales y federales venideras), también por la errónea percepción del avance

⁶⁸ *Actas de sesión de trabajo: junio*, Archivo, Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, México, 1995, pp. 5.

rápido y contundente de los partidos con los que contiene en las comunidades indígenas.

Si bien esta percepción se traduce en los resultados de las elecciones de diputados locales, federales y senadores, se sabe que los resultados de las contiendas municipales en Oaxaca no son competitivos en las comunidades indígenas, pues la decisión ya está tomada de antemano por la Asamblea Comunitaria. Desde el punto de vista partidario el reconocer los usos y costumbres significa, para los priístas, frenar una debacle electoral frente a sus competidores.⁶⁹

2.d. Reforma de 1997 al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO).

El 30 de septiembre de 1997, mediante los decretos números 202 y 203 de la LVI Legislatura del estado se aprueban las reformas y adiciones al CIPPEO en las que se establecen las reglas que regulan el procedimiento a seguir por los municipios en la renovación de sus ayuntamientos.

Debido a que los usos y costumbres son variados los periodos de gobierno para los concejales también lo son. En vista de tal problema, en marzo de 1997 se modifica el artículo 98 de la Constitución local para flexibilizar el tiempo de duración del cargo de concejal, lo que deja a los propios pueblos indígenas la decisión del periodo de mandato de sus autoridades, siempre y cuando éste no sobrepase los tres años.

A finales del mes de septiembre del mismo año el Congreso local aprueba los decretos 202 y 203 que modifican al CIPPEO. La parte neurálgica de aquella

⁶⁹ López, Clemente de Jesús: *Op. Cit.*, pp. 68.

reforma se encuentra en lo que concierne a la reglamentación de la elección de autoridades en los municipios indígenas, contenida en el libro IV titulado “De la Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por Normas de Derecho Consuetudinario”.

La reforma reconoce como legal el procedimiento tradicional utilizado por las comunidades indígenas para la elección de los concejales. Ello significa aceptar la validez de los candidatos propuestos por las Asambleas Comunitarias⁷⁰ lo que elimina la elección por partidos políticos en las comunidades indígenas. Se restringe la participación de partidos políticos, a tal grado que los candidatos de las Asambleas no tienen ni simpatía, ni filiación partidista.

Esta reforma también logra dar mayor autonomía a los municipios indígenas al excluir al IEEO de la organización y supervisión de las elecciones para concejales, pues éstas quedan en manos de las autoridades municipales.

Los problemas se suscitan cuando se discute las fechas para la elección de gobernador, diputados y concejales; pues en 1995 (tras una negociación política de los partidos con presencia en el estado) se acuerda que las elecciones de 1998 se lleven a cabo de forma simultánea, lo que termina por acarrear problemas de técnicos y de logística.⁷¹

Otro problema que se soluciona con las reformas de 1997 es el de la integración del catálogo de municipios con régimen de usos y costumbres para la elección de autoridades municipales, pues el IEEO manifiesta que debe ser una autoridad diferente al presidente municipal la que puede comunicar la fecha,

⁷⁰ Se debe recordar que las planillas blancas estaban conformadas por candidatos electos por medio de las Asambleas comunitarias. Y se iba a la urna con la consigna de que aquellos electos por Asamblea debían ganar la elección.

⁷¹ Martínez Vásquez, Víctor Raúl, y Fausto Díaz Montes (coords.), *Elecciones municipales en Oaxaca*, IEEO, 2001, México, pp. 139.

hora y lugar de la elección.⁷² En conclusión, se observa que la finalidad de la reforma es la de hacer congruente el apoyo a las prácticas indígenas por medio del cambio jurídico, político y social.

2.e. Reforma constitucional federal del 2001.

2.e.1. Justificación y avances.

De acuerdo con el Diario de Debates de la Cámara de Diputados Federal, en la sesión del 28 de abril del 2001; en el marco de la discusión de la segunda lectura⁷³ de la iniciativa del ejecutivo federal para reformar el artículo 4° constitucional, aprobadas por las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos del Senado de la República⁷⁴, se presenta la iniciativa de reforma constitucional que adiciona el segundo y tercer párrafos del artículo 1°, reforma el artículo 2°; deroga el párrafo primero del artículo 4° y adiciona el sexto párrafo al artículo 18 y el último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma constitucional determina que “la Nación Mexicana es única e indivisible”, y en el siguiente párrafo se precisa que “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.⁷⁵

⁷² En la práctica es el presidente municipal quien se encarga de esta tarea.

⁷³ Año I, número 17.

⁷⁴ Con fecha del 25 de abril del 2001.

⁷⁵ Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, la pertenencia a un grupo indígena se determina bajo los criterios del tercer y cuarto párrafo del artículo 2° que a la letra dice:

La conciencia de su identidad indígena debe ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Pues son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El párrafo quinto establece el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación ejercida en un marco constitucional de autonomía que asegura la unidad nacional, sin determinar el ámbito territorial en el que se ejerce esa autonomía.

Es así como el Constituyente Permanente establece un principio que limita o sujeta la autonomía de los pueblos indígenas a la unidad nacional; es decir, en un país multicultural y pluriétnico la diversidad tiene como límite la unicidad de la nación. Además determina el reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas por medio de las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deben tomar en cuenta los principios generales de los párrafos anteriores del mismo artículo con criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

El apartado a) del artículo 2° constitucional precisa los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía para:

- I. La decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. La aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetos a los principios generales de la Constitución,

con respeto las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

III. La elección de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales de autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, con la salvaguarda de garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

IV. La preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.

V. La conservación y mejoramiento de su hábitat y la preservación de la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución.

VI. El acceso con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, establecido en la Constitución y en las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades pueden asociarse en términos de Ley.

VII. La elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocen y regulan estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. El acceso pleno a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente,

se debe tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución.

Una de las críticas que se hace a la reforma constitucional radica en que se reconoce a las comunidades indígenas como de interés público en vez de considerarlas entidades de derecho público.

El interés público es un concepto indeterminado que fundamenta y justifica la actuación de las administraciones públicas, con ello la intervención administrativa en campos diversos de la vida social y económica. Esta es la traducción jurídico-administrativa del bien común, que integra gran parte de la teoría de los fines del Estado,⁷⁶ pero no representa el reconocimiento de la comunidad indígena como objeto de derecho.

Por otra parte, el derecho público puede entenderse como un conjunto de normas reguladoras del orden jurídico relativo al Estado en sí, en sus relaciones con los particulares y con otros Estados; pues se encarga de regular los actos de las personas cuando se desenvuelven dentro del interés general, en virtud de delegación directa o mediata del poder público.⁷⁷

De esta forma se debe considerar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, es decir como entidades de derecho público, esto sucederá en la medida que se pueda regular por medio de una normatividad secundaria las disposiciones constitucionales; solo en esas condiciones se asegura el pleno desarrollo jurídico de los pueblos indígenas y la protección efectiva a sus derechos culturales y políticos.

⁷⁶ *Diccionario Jurídico*, Espasa Lex, 1999, España, pp. 530.

⁷⁷ Cabanellas de las Cuevas, Guillermo; *Diccionario Jurídico Elemental*, 11ª edición, Heliasta editores, 1993, México, pp. 123.

CAPÍTULO III

LOS MUNICIPIOS DE OAXACA: ¿RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS O RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES?

3.a. Municipios de usos y costumbres o municipios de partidos políticos.

3.a.1. El municipio en México.

El municipio representa la tercera instancia en la cadena del sistema de gobierno en México. Dentro de esta instancia, los ayuntamientos tienen la posibilidad de lograr que los derechos políticos adquieran para los ciudadanos una forma cotidiana, accesible y factible. Ello supone que el sistema jerárquico determina que el contenido de dicha especificación tiene por límite la relación entre los ciudadanos y el orden estatal de gobierno, además de preservar los principios de jerarquía y consistencia en los ordenes estatal y federal.⁷⁸

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, en su fracción II, el municipio esta investido de personalidad jurídica, es decir, mantiene para sí el ejercicio de sus propios derechos, siempre y cuando no contravenga la constitución estatal y federal; asimismo conserva la capacidad de administrar sus recursos.

El municipio puede formular y establecer sus propios reglamentos y bandos, lo que le dota de personalidad jurídica dentro del margen de autorregulación; pues debe considerar para su ejercicio (práctica cotidiana de gobierno) una combinación de determinación externa (del gobierno estatal sobre todo) y de autorregulación (a través de las facultades que la constitución le otorga al presidente municipal).

⁷⁸ *Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno*; colección: estabones de la democracia, # 1, IFE, 2000, México, pp. 45.

Las leyes electorales y administrativas que configuran las bases de la institución municipal reflejan el papel de los congresos de los estados como órganos que instrumentan las relaciones de subordinación jurídica de los ayuntamientos frente a los sistemas federal y estatal. Es por eso que los congresos estatales delimitan los entornos del ser y el hacer de la institución municipal.

Es en este aspecto es donde se abre el espacio para la autodeterminación del ayuntamiento, o lo que se ha denominado su "rango de autonomía". Cabe resaltar que debido a la determinación constitutiva que tienen los congresos estatales, dicha autonomía se encuentra acotada y restringida al hacer del municipio.⁷⁹

Desde la perspectiva de la ciudadanía que habita en el municipio resulta de vital importancia el desarrollo del derecho municipal, de forma tal que en el entorno inmediato los derechos humanos-políticos se respeten. Dentro del sistema de derecho federal (bajo el cual México funciona), si la reglamentación municipal es ignorada, se observa la desviación del funcionamiento municipal fuera del marco legal (ruptura con el estado de derecho), además de romper con el equilibrio que debe existir en la relación ciudadano-municipio.

La relación concreta de los derechos ciudadanos implica un gran esfuerzo de creatividad para ser traducidos a la reglamentación municipal y al funcionamiento cotidiano de los ayuntamientos. Pues la propia evolución de la institución municipal implica la modificación de su estructura orgánica, lo que

⁷⁹ *Op. Cit.*, pp. 47.

permite la adecuación de los derechos políticos traducidos a ejercicio permanente.⁸⁰

Desde la perspectiva del sistema jurídico federal, la transformación del derecho estatal y/o federal a uno de carácter municipal hace congruente y potencialmente eleva la posibilidad de ampliación y especificación de los derechos políticos-ciudadanos. Independientemente de la polémica sobre su status el derecho municipal enfatiza:⁸¹

a) El carácter reglamentario de la normatividad municipal, la que no inhibe las posibilidades de especificación de los derechos políticos de los ciudadanos (si bien, en un sentido muy estricto, cancela las posibilidades de ampliación asumiendo el principio de que los ayuntamientos no pueden hacer lo que no ha sido previamente definido por las legislaturas de los estados).

b) En la medida que la reglamentación municipal es un marco normativo que regula efectivamente las funciones de la autoridad municipal y sus relaciones con la sociedad local y sus ciudadanos en lo individual, goza de plenas funciones de derecho.

Por estas razones, y sobre todo por ser la instancia más cercana al ciudadano, el municipio debe ampliar sus facultades como institución gubernamental.

El caso del municipio en México hace posible generar un gobierno que garantice el respeto a los derechos políticos si se aprovecha la estructura jerárquica, pues dada la excepción de las disposiciones estatales sobre los

⁸⁰ *Ibíd.*, pp. 48.

⁸¹ *Ibíd.*, pp. 46.

síndicos, los regidores y bandos de policía, el ayuntamiento se integra regularmente por:⁸²

- Un presidente municipal.
- Uno o varios síndicos.
- Varios regidores.

El número de integrantes de la municipalidad y las modalidades para la elección de los munícipes se encuentran regulados en la Ley Orgánica Municipal del Estado al que pertenece el municipio, además de las disposiciones de los Códigos Electorales Estatales.

Por lo anterior dos estados de la república (Oaxaca y Chiapas) prevén casos especiales de municipios llamados "indígenas", por la composición mayoritaria de población perteneciente a una o varias etnias que son nombradas de acuerdo a su pueblo originario.⁸³

La integración de los municipios indígenas es igual a la de los otros municipios, pero las modalidades de elección son distintas; mientras que en unos municipios existen "elecciones libres y secretas para autoridades" en los municipios indígenas existe "el nombramiento por usos y costumbres", que difieren de etnia en etnia, o bien de municipio a municipio y de Estado a Estado.

En todo caso, la confirmación de la autodeterminación del municipio en México a través de nuevos mecanismos jurídicos como el derecho consuetudinario indígena es un importante avance legislativo, pues es tarea de la

⁸² Arteaga Nava, Elizur; *Derecho constitucional*; Colección: Juristas latinoamericanos, Oxford University Press – Harla; 1998, México, pp. 701.

⁸³ Los rasgos de pueblo se dan a partir de diversas características como: territorio, costumbres, lazos de parentesco, etc. Para conocer más sobre estos rasgos consultar: De la Fuente, Julio; *Yalag. Una villa zapoteca serrana*, INI, 1977, México, pp. 190-210. En Oaxaca se pueden localizar las siguientes etnias reconocidas constitucionalmente en el artículo 16 de la constitución del estado de Oaxaca: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques.

federación, los estados y de los propios municipios el crear condiciones favorables para la participación ciudadana y garantizar los derechos políticos, por lo que se incluyen prácticas ancestrales de gobierno.

3.a.2. El municipio en Oaxaca.

Es innegable que el territorio es una concepción central para definir la identidad y pertenencia en los pueblos indígenas. Para cada pueblo, el municipio representa la tierra en que viven y la comunidad a la que pertenecen.

En el territorio comprendido por el estado de Oaxaca se localizan 570 municipios distribuidos en 8 regiones (Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles centrales)⁸⁴ los que comprenden el ámbito local.

Para realizar las elecciones estatales (locales) el territorio se divide en 25 distritos electorales, mientras que para efectuar las elecciones federales se divide en 11 distritos.⁸⁵

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (LOMEO) asigna a las localidades existentes un territorio al que se designa como territorio municipal. El territorio municipal es una categoría político-administrativa definida con base en criterios demográficos. El criterio principal para formar un municipio es su circunscripción geográfica, la cual requiere de 15 mil habitantes, pero en muchas ocasiones el elemento principal es el peso histórico, es decir, por cuanto tiempo la ciudad, villa o pueblo es centro comercial y social de una región. Tampoco existe un criterio fijo de distribución de los habitantes en un municipio, pues la

⁸⁴ Datos obtenidos en *Anuario Estadístico del estado de Oaxaca*; Tomo 1, INEGI, 2001, México.

⁸⁵ Datos obtenidos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

población puede estar concentrada en una sola ciudad, villa o pueblo, o en su propia cabecera municipal.

En la actualidad se observa una distribución de 3, 578 localidades dentro de los 570 municipios, de forma variable; por ejemplo 151 municipios están formados por su cabecera y no tienen agencias municipales ni de policía. El número y el tamaño de las localidades con reconocimiento político y administrativo varía, pues 197 municipios tienen entre 2 y 4 localidades; 136 entre 5 y 10; 36 entre 11 y 15; y 52 tienen más de 15 localidades.⁸⁶

En Oaxaca el principal escenario se localiza en la concepción de territorio a partir de un derecho de linaje, que supone el ejercicio del poder con base en el parentesco consanguíneo y ritual; ello se manifiesta a través de una organización social estratificada y un capital simbólico que explica y justifica el dominio territorial de una determinada unidad política.⁸⁷

La Constitución de Oaxaca estipula que el gobierno de los municipios o ayuntamientos mantengan la siguiente composición: un presidente municipal con un número variable de regidores y síndicos, dependientes de criterios demográficos o de usos y costumbres.

Una segunda categoría de funcionarios opera bajo este cuerpo gobernante; incluye al tesorero, el secretario del municipio y la policía. Los síndicos actúan como depositarios del municipio, al representarlo en todos los asuntos fiscales, administrativos y judiciales que incumben a la personalidad corporativa del mismo, también supervisan obras públicas. El tesorero administra los fondos del municipio; el secretario redacta los documentos, maneja la correspondencia oficial y proporciona información requerida por las autoridades. La policía del

⁸⁶ Velásquez, *Op. Cit.*, pp. 17.

⁸⁷ *Ibíd.*, pp. 20.

pueblo se ocupa del mantenimiento del orden público y de la tranquilidad, pero también de llevar recado a las autoridades del municipio.

En suma, el gobierno municipal de Oaxaca mantiene una estructura como lo muestra el siguiente esquema:

MUNICIPIO CONSTITUCIONAL DE OAXACA



Esta estructura de gobierno del municipio en Oaxaca es similar a la de los municipios de otros estados del país. Es funcional al distribuir las tareas administrativas y de gobierno. Además funciona como un solo cuerpo colegiado. Pero la sola estructura no deja ver las características del funcionamiento municipal en el estado; para entender la dinámica del municipio oaxaqueño es necesaria una breve revisión histórica de la evolución de este.

3.a.2.1. Primera etapa histórica: La colonia.

Desde el punto de vista histórico, se aprecia la conservación de las formas de gobierno interno en las principales comunidades conocido en la época colonial como "gobierno o república de indios". A este gobierno se le dota de una especie peculiar de ayuntamiento llamado "el común". Este cabildo tiene como función la

recaudación y entrega de impuestos a los gobiernos españoles, además de participar activamente en la evangelización, se encarga de la organización de la agricultura.⁸⁸ Entonces el cabildo indígena se encuentra sujeto al corregimiento, concebido como la autoridad real entre los pueblos indígenas.

El cabildo y su evolución institucional expresan la hispanización política de los pueblos indígenas, pero al mismo tiempo la indianización de la institución, en la medida que las identidades políticas y el capital cultural de origen prehispánico sobreviven. En todo caso, el ajuste para los pueblos indígenas (sobre todo los de las serranías) es tardío y se caracteriza por la aceptación del cabildo español como parte del interés de las élites indígenas para mantener sus privilegios, de ahí se conserva la tradicional práctica de unir lo político y lo religioso.⁸⁹

Lo más característico de este sistema se logra a partir de la organización colonial en donde se define la identidad del municipio indígena en términos de gobierno, así como la división entre municipios "ladinos" y municipios "indígenas".

Los municipios ladinos tienen la oportunidad de integrarse a las formas institucionales por las que se rigen la mayoría de los municipios en el país; por tanto, tiende a la forma de conducción como la elección de autoridades que se ajustan al marco normativo constitucional. En cambio, el municipio indígena conserva la "costumbre" dando lugar a formas de conducción del municipio totalmente distintas, regidas por los "tiempos religiosos" o "fiestas" que determinan el inicio y termino de los periodos de gobierno.

⁸⁸ Aguirre Beltrán, Gonzalo; *Formas de gobierno indígena*, FCE, 1980, México, pp. 157.

⁸⁹ Velásquez, *Op. Cit*, pp. 21-25.

Durante esta etapa el municipio indígena sufre una reconfiguración importante iniciada en el siglo XVII (y promovida durante todo el siglo XVIII). El cambio se da de una concepción de pueblo a una de identidad agraria; esto afecta directamente a la organización social y política de los pueblos.⁹⁰

Ya bien entrado el siglo XVIII el territorio oaxaqueño experimenta nuevos cambios en su división política y administrativa gracias a las reformas borbónicas, lo que tuvo como resultado una mayor concentración del poder político y económico de la Nueva España. De forma paralela, se crea en 1786 el sistema de intendencias (unidades administrativas de la estructura colonial), y el territorio de la Nueva España queda dividido en 116 jurisdicciones, lo que permite un mayor manejo y distribución de las ciudades y villas españolas (o ladinas), así como de las comunidades o bienes de la comunidad de los pueblos indígenas.

Debido al descontento generado por estas reformas y a problemas con los alcaldes, las alcaldías son nombradas partidos o subdelegaciones, los cuales se encuentran regidos por subdelegados. Es así como la intendencia de Oaxaca queda dividida en un distrito central y veinte partidos.

Todos estos cambios crearon en los pueblos indígenas la necesidad de organización social y política por sí mismos, entonces el entendimiento de cada uno de los veinte partidos se establece conforme a la tradición, o bien a la efectiva solución de problemas entre la comunidad y sus autoridades.

⁹⁰ *Ibíd.*, pp. 29.

3.a.2.2. Segunda etapa histórica: La república.

Es durante el siglo XIX, ya con las ideas liberales en práctica, que Oaxaca se ve reconfigurado nuevamente, pues la vida independiente supuso el establecimiento jurídico del principio de igualdad de todos los mexicanos sin distinción de razas. Con esto, al menos en los documentos, se termina con el modelo corporativo de la colonia; por tanto se propicia la desaparición de las propiedades comunales y de la identidad de los pueblos. Se abre paso a la propiedad privada y al individuo como ciudadano, todo esto justificado a través del anhelado "progreso de la Nación".

En este periodo se consolida una serie de reformas iniciadas en el siglo XVIII, las que dan como resultado la disminución del poder de la Iglesia y de corporaciones como las cofradías y las actividades comunales de los pueblos indígenas. El nuevo Estado se concentra en eliminar las formas de la colonia e imponer una nueva organización sumada a una nueva identidad; de acuerdo al pensamiento liberal, esto lleva a la Nación a consolidarse como tal. En este contexto el municipio ve disminuidas sus atribuciones y participación (como organización político-administrativa) debido al temor de los liberales de propiciar poderes locales con tendencias separatistas.

Asimismo la propiedad agraria comunal sufre un proceso de eliminación dentro del marco jurídico y se ve más afectada con las medidas promotoras de un mercado de tierras, libre mano de obra y pequeños productores agrícolas.

En la Constitución Federal de 1857, que plasma una forma de gobierno republicano, representativo, federal y popular, se menciona al municipio en varios momentos de su articulado, pero sólo referido a cuestiones

administrativas, y manteniendo la idea de que el control político radicaba en los gobiernos locales y en las figuras de los jefes políticos o prefectos.

En Oaxaca el término municipio comienza a aparecer en la Constitución de 1857 y en el reglamento llamado Ley Orgánica Electoral del Estado, como un sinónimo de ayuntamiento, o bien como el órgano representativo de los pueblos que constan de 500 habitantes o más. De acuerdo con María Cristina Velásquez este criterio contribuye a la expansión del número de municipios en Oaxaca.⁹¹

A pesar de la distinción entre municipio y agencia municipal, las fuentes históricas explican que no se logró establecer un sistema de subordinación entre las categorías, principalmente porque cada pueblo seguía conservando su tradicional cabildo.

Hacia 1862 se establece que el reparto de los terrenos de las comunidades comienza en las cabeceras de distrito, continúa en los pueblos más inmediatos y concluye en los más distantes. El reparto se hace entre vecinos y viudas, los sobrantes se venden a vecinos sin tierra. En este marco se desataron las disputas por el reparto de las tierras comunales de las repúblicas de indios, así las autoridades de los ayuntamientos y las repúblicas de indios dieron continuidad a viejos litigios agrarios con el propósito de lograr la reivindicación de las tierras.

En el plano del gobierno municipal, los alcaldes fungen como jueces de tierras al interior de los pueblos; adjudican derechos a la familia extensa y reparten la tierra de los difuntos intestados, ello a pesar de las adversidades provocadas por la ola de privatización agraria puesta en marcha por los liberales.

Frente a las prácticas institucionales de los pueblos, las autoridades estatales muestran su rechazo e incompreensión por la terquedad de los

⁹¹ *Ibíd.*, pp. 38.

indígenas, a lo que responden con la imposición de medidas coercitivas para acabar con la autonomía en la que se desenvolvían. En esta etapa los movimientos indígenas en rebeldía caracterizan la vida política regional, principalmente en la Mixteca y el Istmo.

Las rebeliones estallaron a lo largo del siglo XIX por diversos motivos: conflictos locales, la imposición de autoridades, abusos e injusticias de haciendas y autoridades, y por supuesto el ya mencionado problema con el reparto de tierras. Los gobiernos municipales intentan sofocar las rebeliones, pero estas sobreviven hasta el siglo XX.

3.a.2.3. Tercera etapa: siglo XX hasta la actualidad.

Los pueblos de Oaxaca arriban al siglo XX con sus sistemas de gobierno municipal, con sus ayuntamientos y repúblicas, continúan con la defensa de sus propiedades agrarias de tipo comunal y acompañada de una religiosidad propia. Este bagaje cultural, político y territorial, encuentra un nuevo escenario jurídico favorable con la liberación del municipio de la tutela del gobierno, lo que significa la desaparición de las jefaturas políticas. En estas condiciones el municipio es declarado base de la división territorial y de la organización política.⁹²

A la luz de estos cambios el municipio indígena se concibe como una estructura social integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y lingüísticas, asentadas en un territorio determinado, que se administra por autoridades en un ayuntamiento electo popularmente.

Durante las décadas de 1950 y 1960 el municipio oaxacaqueño se mantiene con sus principales características, parece casi inmóvil, pero las

⁹² Disposiciones contenidas en la Constitución Federal de 1917.

rebeliones no cesaron, aún cuando habían sido mitigadas con los repartos de tierra en el cardenismo.

Hacia 1977 modificaciones importantes de carácter político crearon la necesidad de incorporar a los municipios en otra dinámica, pues al adicionar el artículo 115, en su fracción tercera, se ordena la introducción del sistema de diputados de minoría en la integración de las legislaturas de las entidades del país y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en los municipios con 300 mil o más habitantes.

Con base en las modificaciones federales de 1977, la legislatura oaxaqueña modifica trece artículos de la Constitución estatal, tales como el derecho a la información; regula algunos aspectos sobre la ciudadanía y se eleva a rango constitucional la existencia de los partidos políticos. Respecto a los ayuntamientos, se hacen especificaciones sobre su composición y número de concejales de acuerdo con criterios demográficos.

En 1983 con el fin de regular otra reforma política se lanza una serie de reformas legislativas conocidas como "reformas municipales", en las que políticamente se les otorga a las legislaturas locales la facultad para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición o revocar el mandato de alguno de sus miembros. También se amplía el principio de representación proporcional a todos los municipios del país.

Terminada la revisión histórica y ubicando la actualidad se tiene que tras diversas modificaciones sufridas por el desarrollo municipal del país y en especial el de Oaxaca se observan tres atributos básicos del municipio:

1° El municipio tiene la capacidad de proveer y regular gran parte de los servicios públicos y uso de la tierra.

2° Tiene el derecho de obtener ingresos fiscales a través de los servicios proporcionados y de impuestos, tiene a su cargo la autonomía de la distribución y ejecución del presupuesto local, de acuerdo con sus necesidades, y

3° Tiene una participación proporcional de las fuerzas políticas en la composición del ayuntamiento.

Dado el desarrollo histórico de los municipios en Oaxaca se tienen condiciones jurídicas, políticas y sociales derivadas de la colonia, la república y las reformas del siglo XX que sirven para explicar las características propias en la elección de autoridades en los municipios que utilizan el régimen de usos y costumbres o el régimen de partidos políticos. Incluso se relaciona a aquellos municipios rebeldes a la reforma con la sobrevivencia de ancestrales métodos de gobierno, elección de autoridades y sanción de delitos que se encuentran íntimamente ligados a los municipios con régimen de usos y costumbres.

3.b. El nombramiento de autoridades.

En los municipios con régimen de usos y costumbres, los nombramientos para los cargos se deciden en la Asamblea General Comunitaria. La Asamblea no sólo elige autoridades civiles, sino también autoridades religiosas, pues ambas dimensiones son necesarias para el bienestar de la comunidad.

En este tipo de municipios la Asamblea funciona con la intervención de todos los ciudadanos, mientras que el orden es vigilado por las propias autoridades tradicionales como son los topiles (guardias de Asamblea), los policías municipales o la mesa de debates y en algunos casos por un regidor o autoridades municipales.

No hay proselitismo de los candidatos, se propone a los más idóneos o aptos para el cargo y la Asamblea pondera las propuestas y elige. Esto es posible porque el ciudadano indígena es miembro de una familia comunitaria y de alguna u otra forma sirve en el sistema de cargos desde la base de la pirámide del orden social.

La designación de los cargos menores comienza en la adolescencia; en lo subsiguiente la Asamblea observa en el individuo los valores personales y sociales, como ser diligente, disciplinado ante la familia, la comunidad y ante los representantes de la autoridad, ser justo, serio, de buena conducta, además de saber leer y escribir en español.⁹³

La elegibilidad del ciudadano para desempeñar el cargo de elección se debe determinar no en los criterios de edad y capacidad legal de acuerdo con lo establecido por la ley electoral, sino en el requisito del servicio prestado en los cargos de menor jerarquía; los cuales son servicios a la comunidad sin remuneración alguna.

No siempre la edad mínima para participar en el sistema de cargos es de dieciocho años como disponen las disposiciones legales o prerrogativas del ciudadano en la Constitución federal. Ejemplo de esto lo representa la edad mínima para participar en Santa Catarina Minas, Distrito de Ocotlán, que es de veintiún años; por el contrario, la edad en la que se participa en los municipios de San Melchor Betaza y San Juan Tabaá es de trece años. Mientras en San Juan Juquila Vijanos, San Juan Evangelistas Analco y San Pablo Macuilianguis es de quince años, y en Santa Catarina Lachatao es de dieciséis.

⁹³ Gónlez Oropeza, Manuel, y Francisco Martínez Sánchez; *Op. Cit.*, pp. 458.

Para el nombramiento en San Juan Yaeé, distrito de Ixtlán los menores que no asisten a la escuela primaria son elegibles para cumplir con los cargos de servicio a la comunidad. Se presenta una situación similar en Santiago Yaitepec, distrito de Mixtepec, en donde los varones chatinos inician sus actividades de servicio a los catorce años.

Entre los chatinos el servicio se comienza por el topil (o guardia); cada año la mitad de los jóvenes son llamados a servir, la otra mitad descansa; el servicio continúa con otros cargos como policía, teniente, tiquitlato (un tipo de policía superior –jerárquicamente- al teniente), músico, cantor, sacristán, juez de camino, mayorcito, mayor, alcalde, síndico, regidor y presidente.⁹⁴

En todo caso el nombramiento de autoridades depende más de la calidad moral del individuo, de la responsabilidad que éste muestra con la comunidad y del espíritu de servicio que posee. Fuera de toda lógica, es a través de los puestos de responsabilidad político-social-religiosa, que los pueblos indígenas de Oaxaca tienen la capacidad de crear fuertes vínculos entre sus miembros, lo que garantiza la sobrevivencia de su sistema político enraizado en las costumbres.

3.c. Comparación sociodemográficas de los municipios con régimen de usos y costumbres con los municipios de partidos políticos.

Cada municipio de México tiene características propias que lo definen dependiendo del estado al que pertenece, la región donde se localiza, las condiciones sociales, económicas y culturales en las que se desarrolla.

Por lo tanto, es imprescindible el identificar las características sociodemográficas de cada uno, pero describir un solo municipio no muestra el

⁹⁴ Datos obtenidos de las *Memorias de las elecciones estatales y municipales de 1998-1999*, pp. 305.

comportamiento social, político o económico de un estado y describir todos, en el caso de los 570 municipios de Oaxaca, resulta un trabajo titánico.

Para efectos de la investigación se agrupa a los municipios oaxaqueños en dos conjuntos bajo el criterio de régimen de elección de autoridades para su análisis, el primero es el régimen de partidos políticos, y el segundo es el régimen de usos y costumbres.

En el proceso de análisis se efectúa la identificación de las variables sociodemográficas, tomadas del Anuario Estadístico⁹⁵ del estado 237 características presentes en Oaxaca, de las cuales se consideran 15 en las que se obtienen altos valores en el análisis del coeficiente de correlación R de Pearson⁹⁶.

Después de la elección por medio del coeficiente se les aplica un análisis de distribución por medias, mediana y desviación estándar⁹⁷ con los valores absolutos de cada característica (frecuencias absolutas) de la que se obtienen resultados importantes para describir a los municipios de Oaxaca.

⁹⁵ El anuario Estadístico del Estado de Oaxaca es una publicación a cargo del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), los datos correspondientes al análisis se pueden encontrar en la edición correspondiente al año 2001.

⁹⁶ El coeficiente de correlación R de Pearson es uno de los coeficientes más aceptados para los análisis cuantitativos en la investigación en Ciencias Sociales en la medida que muestra la relación entre las variables. Este coeficiente manifiesta valores máximos de 1 y -1, tales valores indican una relación favorable (de crecimiento de las variables) cuando se muestra positivos, mientras que la relación es desfavorable (incremento de un variable y decremento de otra) cuando estos valores son negativos. En el caso de que el valor del coeficiente se acerque a cero (0) establece la inexistencia de relación entre esas variables.

⁹⁷ Se toman para el análisis estadístico estas tres medidas de tendencia central ya sea por su confiabilidad, o bien por que demuestran con claridad el comportamiento de cada variable al interior los grupos planteados.

Se debe entender por media, la media aritmética resultado de la suma de las frecuencias de un conjunto dividido entre el número total de frecuencias del mismo conjunto. La finalidad de esta parte del análisis es conocer, en promedio, donde pueden ubicarse los valores (frecuencias) de cada grupo de municipios.

En el caso de la mediana, se utiliza por que presenta el punto más cercano al medio en la distribución de cada grupo. Así que da una idea de que tanto se pueden separar los promedios entre los grupos de municipios.

Por último, se hace uso de la desviación estándar para conocer que tan dispersos o alejados se encuentran las frecuencias de las variables en promedio.

El análisis completo mantiene estrecha relación con los tipos de variables sociodemográficas, que pueden ser clasificadas en las escalas de medición como variables de intervalo y de razón, por lo tanto es aplicable el método propuesto.

TABLA CONCENTRADA DE MEDIAS, MEDIANAS Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LAS VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS MUNICIPIOS EN OAXACA⁹⁸

VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS	MUNICIPIOS DE RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS			MUNICIPIOS DE RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES		
	MEDIA	MEDIANA	DESVIACIÓN	MEDIA	MEDIANA	DESVIACIÓN
Extensión territorial	245.50	133.32	261.54	138.87	74.00	272.47
Población de la cabecera municipal	8,047.28	3,157.00	22,234.10	1,180.75	845.00	1,149.31
Población Económicamente Activa	4,661.43	2,114.50	10,075.08	881.08	547.00	997.23
Población Económicamente Activa Ocupada	4,611.28	2,100.00	9,939.37	874.75	546.00	989.71
Total de Viviendas	2,399.10	1,167.50	4,425.28	533.20	379.00	504.98
Población Total	14,368.78	6,931.00	26,207.13	3,001.70	1,933.50	3,314.80
Población masculina	6,911.16	3,299.50	12,399.37	1,451.94	921.00	1,632.37
Población femenina	7,457.62	3,553.00	13,814.10	1,549.76	1,010.00	1,684.63
Población indígena	3,498.45	1,092.00	6,297.47	1,408.10	569.00	2,238.76
Población monolingüe	591.60	20.50	1,478.50	309.20	14.00	747.64
Población de 15 años y más alfabetizada	7,397.45	3,262.00	16,487.52	1,281.41	883.50	1,410.06
Población de 15 años y más analfabeta	1,664.31	887.50	2,056.98	481.82	261.00	640.20
Población católica	10,716.42	5,163.00	19,645.21	2,231.35	1,434.00	2,421.10
Población no católica	1,973.90	654.50	4,042.22	376.72	142.00	637.92

Datos obtenidos del Anuario Estadístico del Estado de Oaxaca .

La tabla arroja datos interesantes en cuanto a la extensión territorial promedio, pues son los municipios con régimen de partidos políticos los que muestran una mayor extensión territorial (en promedio 106.63 km² más) en comparación a la extensión de los municipios con régimen de usos y costumbres.

Este dato suena contradictorio confrontado con el supuesto de que los municipios de régimen de usos y costumbres tienden a una ocupación en el sector económico primario (dada la coincidencia de su elección de autoridades con la finalización de ciclos de cultivo o fiestas religiosas ligadas a estos ciclos), por lo tanto el comportamiento esperado es que éstos posean amplias extensiones de tierra dedicadas al cultivo y a la ganadería.

Para el análisis de la población total, la población por cabecera municipal y el total de viviendas se parte del supuesto, que los municipios de régimen de

⁹⁸ El orden en el cual aparecen las variables obedece a la presentación en el Anuario Estadístico.

partidos políticos tienen mayor acceso a los beneficios de una vida moderna, en parte por el desarrollo en su infraestructura.

En estas variables el supuesto se cumple en la medida que los promedios observados para los municipios con régimen de partidos políticos son mucho más altos (14,369 habitantes por municipio; 8,047 individuos en cabecera municipal y 14,369 viviendas aproximadamente) que los mostrados en los municipios con régimen de usos y costumbres (3,001 habitantes; 1,181 individuos en cabecera municipal y 533 viviendas aproximadamente).

Se debe considerar que estas variables pueden ser afectadas en cuanto se hace la distinción de que las ciudades importantes de Oaxaca eligen a sus municipios a través del régimen de partidos políticos. Esto acentúa las diferencias; de ahí que no es posible comparar la población total, los habitantes de la cabecera municipal y el total de viviendas de la capital del estado con los de la población total, los habitantes en la cabecera municipal y el total de viviendas del municipio de Abejones (unos de pocos municipios con alta concentración de población que utilizan el régimen de usos y costumbres para la elección de sus autoridades), y esto hace que las diferencias sean mucho más visibles.

Otro supuesto que acompaña a las concentraciones de población, es su localización en municipios que experimentan baja marginación, de tal forma que logran mantener en su territorio a grandes cantidades de individuos laborando, pues la ocupación económica de la población puede estar ligada a diversos sectores económicos.

Así lo demuestran los promedios de la población económicamente activa y de la población económicamente activa ocupada. En estas variables también son notables las diferencias entre uno y otro grupo, de tal modo que los 4,661

individuos en promedio con capacidad de integrarse al mercado laboral en los municipios con régimen de partidos políticos rebasan por mucho a los 875 individuos promedio que pueden integrarse al mercado laboral en los municipios de régimen de usos y costumbres.

Este mismo resultado se tiene con la población económicamente activa ocupada, es decir, que en los municipios de partidos políticos hay mucho más personas empleadas en promedio (4,611 individuos) que en los municipios de usos y costumbres (875 individuos). Lógicamente los resultados son coherentes con la cantidad total de individuos que habitan un cada grupo de municipios.

Otros supuesto establecido en el momento del análisis es la relación existente en la composición de género en la población, es decir, que los municipios de partidos políticos están compuestos en mayor proporción de varones que de mujeres, caso contrario a lo que se espera en los municipios de usos y costumbres, los que deben tener en su mayoría una población femenina.

Esta supuesto obedece a la idea que la concentración de las fuentes de trabajo atrae, en buena medida, a los hombres a los centros urbanos. En cambio, puede expulsarlos de las zonas agrícolas al no encontrar ocupación. Para esto hay que tomar en cuenta que en México la población femenina es numéricamente mayor que la masculina.

Para los casos de población masculina y femenina se observa que los municipios de Oaxaca en general no presentan grandes diferencias entre el número de mujeres y hombres, pues la composición en la población es equilibrada. Así lo confirman las aproximaciones sobre los 6,911 hombres y las 7,458 mujeres residentes promedio de los municipios con régimen de partidos políticos; y los 1,452 hombres y las 1,600 mujeres promedio residentes en

municipios con régimen de usos y costumbres. Con esto se refuta la parte de la hipótesis inicial que sostiene que una de las características de los municipios de usos y costumbres tienden a mantener una número mayor de mujeres que de varones en los municipios de usos y cotumbres.

Se suman a la lista de hipótesis sobre los municipios de usos y costumbres, aquella que sostiene que este grupo de municipios tiende a una composición poblacional con mayor cantidad de indígenas contraria a la composición poblacional esperada de los municipios de partidos políticos.

La hipótesis se confirma cuando se comparan las medias aritméticas de la población total y de la población indígena de cada grupo, esto es de 14,369 habitantes promedio en municipios de partidos políticos solo 3,498 son indígenas (un 24 % aproximadamente); mientras que de los 3,001 habitantes promedio de los municipios de usos y costumbres 1,408 son indígenas (un 47 % aproximadamente).

Además de presentar este fenómeno, se afirma que la población indígena de los municipios de usos y costumbres tiende al monolingüismo al no tener acceso a la educación dada la marginación en la que se encuentra este grupo de municipios.

Esta vez los resultados de la tabla no apoyan el supuesto, pues las diferencias entre la población indígena monolingüe que en promedio habita en los municipios de partidos políticos es numéricamente parecida a la población indígena habitante en los municipios de usos y costumbres, así lo señala la reducida diferencia entre la mediana de 21 individuos aproximadamente en el primer grupo y 14 del segundo grupo de municipios.

El acceso a la educación es importante para reducir el índice de marginación de una población, por ello se debe poner especial atención a la población alfabetizada y analfabeta. Como se menciona antes, se espera que los municipios de usos y costumbres tengan una población analfabeta mayor que los municipios de partidos políticos. Se puede observar que la población analfabeta en los municipios de partidos políticos es bastante reducida en comparación con la población alfabetizada, fenómeno que se repite en los municipios de usos y costumbres, lo que rompe con el anterior supuesto.

Por último se tiene a la población católica y no católica que radica en los municipios. Se puede observar que esta población no difiere de un grupo de municipios a otro, pues la mayoría de la población de cualquiera de los dos grupos es evidentemente católica. Esta es otra de la variable que debe excluirse como característica de los municipios de usos y costumbres, por tanto también de la hipótesis principal.

Debido a que la última variable es un índice (el índice de marginación⁹⁹) se considera prudente aislarlo para mostrar un análisis más completo de los grupos de municipios. A continuación los resultados obtenidos:

TABLA CONCENTRADA DE MEDIAS, MEDIANAS Y DESVIACIÓN ESTÁNDAR DEL ÍNDICE DE MARGINACIÓN PARA LOS MUNICIPIOS DE OAXACA

ÍNDICE	MUNICIPIOS DE RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS			MUNICIPIOS DE RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES		
	MEDIA	MEDIANA	DESVIACIÓN	MEDIA	MEDIANA	DESVIACIÓN
Marginación	0.27	0.18	0.82	0.76	0.77	0.78

Datos obtenidos del Anuario Estadístico del Estados de Oaxaca.

⁹⁹ Se concibe al índice de marginación como un fenómeno estructural múltiple de la economía que valora la intensidad de dimensiones y formas de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de beneficios. Este índice consta de una parte numérica que se relaciona de forma ascendente y positiva cuanto más marginada este la población y cinco categorías que van desde marginación muy alta, alta, media baja y muy baja.

En: *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal*, Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, 2001, pp. 7.

En promedio se muestra que los municipios de partidos políticos se encuentran menos marginados que los municipios con régimen de usos y costumbres. Así lo señalan los 0.27 puntos de los primeros municipios frente a los 0.76 puntos de marginación que presentan los municipios de usos y costumbres. Esto se puede deber al tipo de infraestructura más desarrollada en los municipios que eligen por el régimen de partidos políticos. Además esto se puede confirmar con el desarrollo económico de los municipios a través de la población económicamente activa ocupada. Se debe rescatar el hecho de que el Consejo Nacional de Población clasifica a Oaxaca como uno de los cinco Estados de la República más marginados, por esta razón aún los municipios de partidos políticos que presentan mayor desarrollo tienen un grado de marginación.

Durante el análisis se puede identificar las características que definen a los municipios de Oaxaca. Se nota la diferencia entre la extensión territorial, la población total, la población en la cabecera municipal, el total de viviendas, la población económicamente activa, la población económicamente activa ocupada, la población indígena y el índice de marginación.

Se confirma la tendencia a concentrar la población en las cabeceras municipales del estado sobre todo en aquellos municipios donde se eligen autoridades con el régimen de partidos políticos, que tiene como principal característica una población económicamente activa y empleada en su mayoría.

Esto habla de un desarrollo económico en estos municipios, lo que abre la posibilidad de mantener mayor contacto con la información política para tomar decisiones con respecto al régimen que debe utilizar para elegir municipales; o bien dada cantidad y diversidad de población en los municipios el régimen de representación de intereses sociales y políticos por partidos es más efectivo en

estos casos. Además de afirmar la hipótesis de que la población indígena tiende a radicar en los municipios con régimen de usos y costumbres.

No parece haber mucha diferencia entre el número de hombres y mujeres, la cantidad de población indígena monolingüe, la proporción de población alfabetizada y analfabeta o de población católica y no católica. En general estas variables se encuentran dispersas en una proporción muy similar en todo el Estado.

En conclusión, se afirma que existen notables diferencias de desarrollo económico entre los municipios de partidos políticos y los municipios de usos y costumbres, no así en las variables características de la composición poblacional de Oaxaca.

Para efectos del análisis posterior de las variables sociodemográficas se parte del supuesto que los municipios de régimen de partidos políticos y de régimen de usos y costumbres son esencialmente diferentes. Asimismo, se establece que las características de los municipios con régimen de usos y costumbres son: una extensión territorial menor en comparación con la de los partidos políticos, una alta marginación y población indígena, concentración de la población en la cabecera municipal y una población económicamente activa reducida. Además de presentar población analfabeta, población católica e indígena monolingüe muy parecida numéricamente a las encontradas en los municipios de partidos políticos.

CAPÍTULO IV

EL RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES EN LA PRÁCTICA.

4.a. Determinación del uso y costumbre.

Oaxaca es el estado más pluriétnico de la República Mexicana, por tanto resulta de vital importancia identificar las diferentes formas de autogestión y procesos electorales efectuados en sus ayuntamientos.

El asunto de la representatividad de las autoridades municipales es clave para entender cómo los pueblos indígenas del estado mantienen a lo largo de la historia su sistema de gobierno. Ya en la Constitución de 1825, el constituyente oaxaqueño reconoce una forma de gobierno por debajo del ayuntamiento, el cual se “establece sin el número de habitantes requerido para su reconocimiento como ayuntamiento constitucional, con lo que se valida la autonomía de gobierno de los pueblos indígenas”.¹⁰⁰

Este ayuntamiento es resultado del desarrollo histórico pues tiene raíces tan profundas como las prehispánicas, en donde se identifican los señoríos; ya que en la etapa colonial se determina que la instancia de gobierno para las comunidades indígenas es el común o república de indios, y este proceso continua hasta llegar al actual municipio.

Es la reforma político-electoral de 1995 la que reconoce la práctica política de los pueblos indígenas y le da cabida al dar validez a la elección de autoridades municipales de acuerdo con los usos, costumbres y tradición de cada pueblo. Esto es otorgar validez a las decisiones de las Asambleas Comunitarias que

¹⁰⁰ Sánchez, Carlos; “Contexto histórico de la primera Constitución política oaxaqueña”; en: *Constituciones Políticas de Oaxaca*, UABJO-Gobierno del Estado de Oaxaca, 2000, pp. 22.

funcionan sin la participación de partidos políticos, sin la utilización de mamparas, urnas y boletas electorales.

En la reforma electoral de 1997 se avanza en este terreno, al reconocer plenamente a los usos y costumbres de los municipios para la elección directa de las autoridades, de nuevo por medio de las Asambleas Comunitarias, sin la intervención de la autoridad electoral (IEEO).

De este modo se observa un fenómeno interesante. En la elección de 1995, los 570 municipios de Oaxaca, eligen cómo renovar a sus autoridades municipales de tal forma que 413 lo llevan a cabo por el régimen de usos y costumbres, mientras 157 lo hacen por el régimen de partidos políticos. En las elecciones de 1998, 417 municipios eligen a sus autoridades por usos y costumbres y los restantes 153 hacen lo propio con la participación de partidos políticos. Y en la elección del 2001, 414 municipios utilizan el régimen de usos y costumbres, 156 el régimen de partidos políticos.¹⁰¹

Dado que la mayoría de los municipios oaxaqueños han elegido sus autoridades por usos y costumbres, cabe cuestionar ¿qué se entiende por usos y costumbres? para responder se debe entender cómo se desarrollan las elecciones por este régimen.

Estas elecciones se desarrollan dentro del marco del derecho consuetudinario. Para el estado de Oaxaca el derecho consuetudinario lo componen las disposiciones de la constitución local relativa a la elección de ayuntamientos en municipios que se rigen por el régimen de usos y costumbres.

¹⁰¹ Datos proporcionados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los municipios de régimen de usos y costumbres son aquellos en los que para efectuar la elección de sus autoridades se respetan prácticas y tradiciones con arreglo a lo dispuesto en la constitución estatal y el Código Electoral.

De acuerdo con la Escuela Judicial Electoral,¹⁰² el procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes definidas en el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca¹⁰³ y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y elegirlos, basados en las normas del municipio.

Los usos y costumbres también comprenden los actos que realizan los ciudadanos de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales, incluye la preparación, las propuestas de concejales, la forma de votación y el escrutinio, hasta el cierre de la elección y emisión de la declaración de validez.¹⁰⁴

De acuerdo a los artículos 112 y 113.1 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y los artículos 17.3, 109 a 125 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), son considerados municipios de usos y costumbres aquellos que cumplen con las siguientes características:

- Los municipios que desarrollan formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inventariadas, que incluyen reglas internas o procedimientos

¹⁰² La Escuela Judicial Electoral es parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se encarga de hacer investigación jurídica en materia electoral, esto es evaluar el impacto de la resolución jurídica de los casos que se presentan en ante el Tribunal.

¹⁰³ Para el caso de los municipios con régimen de usos y costumbres la autoridad electoral competente esta constituida por la Asamblea Comunitaria del municipio y en algunos casos las mismas autoridades municipales en funciones. Todo esto con la observación, pero no intervención del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

¹⁰⁴ *Oaxaca: Colección de Elecciones 2001*; Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación; 2001, México, pp. 35.

específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las Constituciones Federal (artículo 2º) y Estatal (artículos en lo referente a los pueblos indígenas, artículo 16).

- Aquellos municipios cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la Asamblea General Comunitaria u otras formas de consulta a la comunidad.
- Aquellos municipios que por decisión propia o por mayoría de la Asamblea Comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

Este régimen, distinto al de partidos políticos, tiene sus propias consideraciones sobre el elector, pues de acuerdo al artículo 119 del CIPPEO, se considera elector a todos los habitantes de los municipios de usos y costumbres que estén en el ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Los electores de los municipios de usos y costumbres cumplen con lo dispuesto en los artículos 23 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca¹⁰⁵ y el artículo 8 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado (respecto a la ciudadanía y el ejercicio del voto); en cambio los requisitos establecidos por la Asamblea General comunitaria para ser elector cambian de municipio a municipio y de elección a elección.

¹⁰⁵ Artículo 23, párrafo I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca:

- I. Requisitos para obtener la ciudadanía estatal
- Haber nacido en el territorio del Estado, o ser hijos de padre o madre oaxaqueños, o quienes teniendo una residencia mínima de cinco años en la entidad, deseen ser considerados como tales, en los términos de la Ley.
 - Ser mayores de 18 años.
 - Tener un modo honesto de vivir.

Artículo 8, párrafo III del Código de Instituciones Políticas del Estado de Oaxaca:

- III. Requisitos para ejercer el derecho al voto
- Ser ciudadano del estado de Oaxaca.
 - Estar inscrito en el registro federal de electores en los términos que disponga la ley respectiva.
 - Contar con credencial para votar.

En las comunidades indígenas, ser electo para integrar la autoridad municipal representa una distinción, por eso la mayoría son cargos honoríficos. Es en este ámbito en donde los ciudadanos pueden hacer carrera en la administración pública municipal, desempeñando todos los cargos hasta llegar a presidente municipal.¹⁰⁶

4.a.1. Modalidades concretas de utilización del régimen de usos y costumbres.

Tras varios años de llevar a cabo lo que se conoce como "prácticas conciliatorias" y ante la presión de diversos sectores, la LV legislatura del estado de Oaxaca decide en 1995 reglamentar el "sistema de usos y costumbres"; el cual permite a la Asamblea Comunitaria la elección y nombramiento de la autoridad municipal, aun cuando la legitimidad puede darse bajo otros mecanismos como: los Consejos de Ancianos (*tatamandonés*) o sistemas de cargo (*cofradías*, *mayorazgos*, etc).¹⁰⁷

Ya desde 1983 se puede observar elecciones por prácticas conciliatorias, aunque los criterios para establecer las prácticas no son claros (a petición de la comunidad o la autoridad). El número de ayuntamientos que opta durante doce años por este sistema es variable, como lo muestra la tabla de ayuntamientos de municipios por prácticas conciliatorias y por partidos políticos:

TABLAS DE MUNICIPIOS CON PRÁCTICAS CONCILIATORIAS Y POR PARTIDOS POLÍTICOS

AÑO	AYUNTAMIENTOS POR PRÁCTICAS CONCILIATORIAS	AYUNTAMIENTOS POR PARTIDOS POLÍTICOS
1983	477	93
1986	529	41
1989	468 a 529	102 a 41
1992	438	132
1995	408	162

Datos proporcionados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

¹⁰⁶ Oaxaca: Colección de elecciones; *Ibíd.*, pp. 20.

¹⁰⁷ López, Clemente de Jesús; *Op. Cit.*, pp. 62.

Estas prácticas reconocieron a las Asambleas Comunitarias para la elección de los presidentes municipales. En tales Asambleas los partidos políticos no participaban; por lo menos en el supuesto, pues era de todos conocida la preferencia y simpatía partidista de los nominados a los cargos, por lo tanto no se hacen esperar los conflictos político-electorales en las regiones y municipios en donde se desarrollan dichas prácticas.

Un ejemplo claro se encuentra en las elecciones de 1992, en las que la dirigencia estatal del PRI declara haber ganado 545 alcaldías (de las cuales más del 60 % de las autoridades municipales fueron electas por el sistema de prácticas conciliatorias); en tanto que el PRD obtuvo 19 y el PAN sólo 6 municipios.¹⁰⁸

En la primera experiencia formal del régimen de usos y costumbres (noviembre de 1995) se establece como parte de los lineamientos para la elección de presidentes municipales, que los postulantes a los cargos cubran como requisito “el ser persona reconocida y aceptada por la comunidad, y estar en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles”.

Al cumplir los postulantes con dichos requisitos se facilita el reconocimiento a este régimen electoral, pero diversos conflictos se hacen presentes por la identificación partidaria que caracteriza el proceso. En esa elección los usos y costumbres se presentan como una serie de mecanismos de diversa índole, la cual se relaciona con idiosincrasias propias del municipio. A esto se suma la variación de los lineamientos, pues estos se adaptan a las necesidades de cada pueblo.

¹⁰⁸ *Elecciones en Oaxaca: octubre de 1998*; TEPJF-CCS-UAI, México, pp. 10.

Las elecciones de 1995 pueden catalogarse como especiales en cuanto a su realización, puesto que los mecanismos fueron muy variados y las condiciones de las Asambleas Comunitarias muy diversas.

Al parecer los métodos de elección más empleados por las Asambleas Comunitarias en los municipios son: el voto a mano levantada, raya en la pizarra y las boletas y urnas fabricadas por el municipio.

Excepto el último método, los dos anteriores obligan al elector hacer públicas sus preferencias políticas respecto de un candidato u otro. También puede hacerlo blanco de presiones comunitarias, por ello se observa, en muchas ocasiones un alto abstencionismo en esta clase de comicios. A continuación se muestra la tabla con los métodos desglosados y el número de municipios que los practican.

TABLA DE TIPO DE ELECCIÓN Y NÚMERO DE MUNICIPIOS

TIPO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS
Voto a mano levantada	209
Raya en pizarra	79
Boletas y urnas fabricadas por el municipio	40
Voto a mano levantada más una expresión	34
Voto por exclamación	10
Voto por aplauso	3
Fila tras el propuesto	1
Voto por transmisión al escrutador	1
Variantes de los anteriores	193
TOTAL DE MUNICIPIOS	377

Datos proporcionados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

Por el alto abstencionismo en las elecciones de 1995 los municipios propusieron y llevaron a cabo métodos de coerción (castigo) para evitar la abstención, o bien establecieron restricciones particulares. Estos procedimientos tienen tal impacto que el número de municipios con dichas disposiciones asciende a 302 de los 413 que eligen autoridades por usos y costumbres.

TABLA DE DISPOSICIONES COMUNITARIAS

OTRAS DISPOSICIONES DE LA COMUNIDAD	NÚMERO DE MUNICIPIOS QUE LAS EFECTUARON
Multa o sanción por inasistencia	228
Mujeres sin derecho a voto	74

Datos proporcionados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

En las elecciones de 1998 se mantienen las características del tipo de elección en la mayoría de los municipios, asimismo los métodos para evitar la abstención y las restricciones particulares. El avance de estas elecciones se sitúa en el conocimiento de un calendario de fechas de elección de los municipios por uso y costumbre, en el que se establecen fechas aproximadas para efectuar la renovación de autoridades y número de municipios que optan por realizar elecciones en el segundo semestre del año anterior a la toma de posesión del cargo a desarrollar. El calendario también ayuda a precisar cuándo la mayoría de municipios efectúan sus elecciones.

TABLA-CALENDARIO DE ELECCIONES

MES	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE
ENERO	4	1.0
FEBRERO	3	0.7
MARZO	4	1.0
ABRIL	4	1.0
MAYO	7	1.7
JUNIO	14	3.3
JULIO	19	4.5
AGOSTO	75	18.0
SEPTIEMBRE	109	26.2
OCTUBRE	127	30.0
NOVIEMBRE	42	9.4
DICIEMBRE	13	3.2

Datos proporcionados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

Como se puede observar la mayoría de las elecciones municipales por derecho consuetudinario (90.5 %) se celebran de julio a diciembre, mientras que de enero a junio sólo el 9.4 % de ayuntamientos realizan la elección. Se debe

hacer conciencia de que no todos los municipios tienen períodos iguales, aun cuando estos periodos no pueden ser mayores a tres años.

Es a través del examen de la evolución de las modalidades de elección en los municipios de usos y costumbres que se puede dar cuenta de la variedad de prácticas, que si bien pueden favorecer la autorregulación de los municipios, también pueden generar problemas de violación de derechos políticos.

Es recomendable a la luz de los hechos reconsiderar la posición favorable que se tiene frente al reconocimiento de los derechos colectivos, pues éstos no deben vulnerar los derechos políticos de los ciudadanos, como sucede en el caso de los 74 municipios en los que se priva del derecho de voto a la mujer, o de los 228 en los que se sanciona la inasistencia. Es indispensable que las disposiciones de cada municipio se supediten a las disposiciones constitucionales.

4.a.2. Modalidad de aprobación.

Para la aprobación de elecciones efectuadas por el régimen de usos y costumbres se prevé la intervención limitada del Consejo General del IEEO, que al efectuar su primera sesión del año electoral (según lo dispuesto en los artículos 114 y 115 del Código de Instituciones Políticas del Estado) precisa que municipios renuevan municipales¹⁰⁹ bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario y se encarga de publicar en el periódico oficial estatal el catálogo de los mismos.

¹⁰⁹ Se entiende por municipales todos los cargos de elección popular para la renovación de autoridades municipales en el régimen de usos y costumbres en el Estado de Oaxaca, esto significa la renovación de cargos como: presidente municipal, regidores, síndicos, concejales, etc.

Así las autoridades competentes de cada municipio, encargadas de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad, informan oportunamente y por escrito al Instituto la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de municipales del ayuntamiento.

La Asamblea General Comunitaria Municipal decide libremente (como órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad) con base en su tradición o previo acuerdo o consenso de la comunidad. El órgano electoral puede quedar integrado por la autoridad municipal (presidente municipal y los síndicos –según lo dispuesto por la Asamblea Comunitaria-).

En la jornada electoral se observan las disposiciones definidas por la comunidad y las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección. Por tanto, se respetan las fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbra la mayoría de los ciudadanos para el procedimiento de elección de los municipales.

Al final de la elección se elabora un acta en la que deben firmar, invariablemente la autoridad municipal en funciones, los integrantes de la Asamblea Comunitaria; también deben firmar aquellas personas de la municipalidad que por costumbre lo hacen, así mismo los ciudadanos que intervienen en la elección, a los que se suman las firmas de quienes se considere pertinente.

Se debe aclarar que los ayuntamientos electos bajo las normas de derecho consuetudinario no tienen filiación política alguna. Los órganos y personas que presiden el procedimiento de elección hacen llegar al Instituto el resultado de la misma. Es en ese momento que el Consejo General del IEEO sesiona con el único objeto de declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría

de los concejales electos, las que son firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo.

El director general del Instituto dispone las medidas necesarias para remitir las copias de las constancias de validez, en forma pronta, a la Cámara de Diputados. La Legislatura del Estado conoce, valida y expide el decreto correspondiente derivado de los resultados de la elección, después los envía al Periódico Oficial para su publicación.

Los municipales electos de acuerdo a las normas de derecho consuetudinario de los municipios toman posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente de la elección. Los miembros del ayuntamiento desempeñan sus cargos durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas de elección determinen, pero en ningún caso se excede de tres años. A excepción de municipios como: Nuevo Zoquiapam, San Andrés Solaga y San Andrés Yáa, los que renuevan sus autoridades cada año; y municipios como, Abejones, Guelatao de Juárez y Natividad que lo hacen cada año y medio.

Además se debe hacer del conocimiento del Consejo General del IEEO las controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. Previamente a cualquier resolución se busca la conciliación entre partes y, en todo caso, se esta sujeto a lo dispuesto por el Código o el Catálogo General de Municipios de Usos y Costumbres aprobado con anterioridad por el mismo consejo o/a una consulta con la comunidad.

4.a.3. El debate sobre el catálogo de municipios.

Debido a la inexistencia de una definición permanente del sistema electoral de los municipios para elegir a sus municipales, se dispone en el artículo 114 del CIPPEO una lista a manera de catálogo de aquellos municipios que deciden, a petición de la Asamblea General Comunitaria del municipio, de los partidos políticos, grupos sociales o vecinos del municipio, o de las propias autoridades municipales, el cambio de régimen.

Entre las deficiencias más notables para la elaboración del catálogo se pueden encontrar:

1. Que para cumplir con lo dispuesto por el artículo 110 del Código Electoral Estatal se recurre sólo una vez al trabajo académico del Centro de Investigación y Estudios Superiores de Antropología Social¹¹⁰; para conformar el catálogo electoral de 1998. Para establecer el primer catálogo (elecciones de 1995) se recurre a las autoridades municipales y a los ciudadanos.

El mismo problema se localiza en el momento en que se fija el número de municipios para las elecciones de 1998, en donde se recurre de forma reiterada a las autoridades municipales para saber por cual régimen el municipio opta para efectuar la elección de 2001.

Mucho deja que desear la inclusión de los municipios al catálogo, pues, para tener un parámetro se deben hacer estudios constantes (de ser posible para cada elección) del cumplimiento de las características para optar por el régimen de usos y costumbres; condición que no se da.

¹¹⁰ Acuerdo firmado en 1996 del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social de la UNAM.

2. El catálogo no establece fecha, hora, lugar y/o método de elección fijos. Pues las fechas, los lugares y horarios se comunican al Consejo General del Instituto Electoral.

Además, los datos básicos para efectuar la siguiente elección son transmitidos por las propias autoridades municipales salientes y la Asamblea General Comunitaria del municipio ratifica el comunicado. El resultado de esta imprecisión puede llegar a causar malestar en los electores, ya que la Asamblea decide hasta el día de la elección el método de votación; el cual no permite inconformidad alguna de los electores.

3. De acuerdo con el artículo 118 del Código Electoral del Estado “los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tienen filiación partidista”; pero ésta no se encuentra bajo vigilancia; es decir, sí hay simpatías partidistas de alguno o algunos de los candidatos electos como munícipes no puede presentarse queja alguna ante el Instituto, ni existe ley que sancione conducta por condescendencia con proyectos de un partido político.

Se debe sumar a lo anterior la contradicción que existe en la legislación y la propuesta para conformar el catálogo, pues si bien se prohíbe la filiación partidista de los municipios, son los partidos políticos uno de los actores que pueden promover la inclusión de un municipio al catálogo.

Las deficiencias antes enumeradas son resultado, en parte, de las limitaciones derivadas del derecho consuetudinario y las reglas particulares que lo acompañan. Además los recursos limitados para cada elección (que se dificultan aún más por la dispersión de las fechas para cada elección municipal) y la flexibilidad (necesaria) de las normas electorales hacen más difícil la sanción de violaciones a los usos y costumbres.

Para tratar de llegar a acuerdos el Consejo General del Instituto Electoral del Estado hace desde 1998 reuniones de discusión y análisis entre los grupos participantes en la consulta, para tomar acuerdos y efectuar las elecciones por el mencionado régimen.

Para las elecciones de 1998, el Consejero Presidente del IEEO, en cumplimiento de los artículos 114 y 115 del Código Electoral, solicita a las autoridades de los 412 municipios el lugar, fecha y hora en las que se celebran las elecciones; esta información sirve para dar sustento al calendario electoral. El 9 de enero de 1998 el Consejero Presidente hace saber que a la fecha solo se reciben únicamente 119 comunicados enviados por las comunidades municipales con la información solicitada, lo que significa que sólo el 38 % de los 412 municipios que realizaron en 1995 elecciones por el régimen de usos y costumbres confirman la continuidad del régimen electoral.

En esa misma sesión el Consejo General acuerda modificar el plazo para dar cumplimiento a lo que establece la ley, y fija el 15 de enero de ese mismo año como límite para que los partidos políticos presenten sus opiniones y sugerencias con relación a la conveniencia de modificar el régimen electoral en algún o algunos municipios.

Así es que en el mes de febrero los Consejeros Electorales confirmaron 56 municipios en los que los representantes de los partidos políticos, las autoridades, los grupos sociales o de vecinos presentan opiniones y sugerencias, o bien solicitan el cambio de régimen electoral de partidos políticos a usos y costumbres.¹¹¹

¹¹¹ *Oaxaca: Memoria de las elecciones estatales y municipales 1998-1999*; IEEO, México, 2000, pp. 329.

Las opiniones y sugerencias de los partidos políticos en la materia son variadas, pero casi siempre es para justificar la petición de cambio de régimen para los municipios que efectúan elecciones por el régimen de usos y costumbres. (VER ANEXO: Tabla de propuestas de los partidos políticos para el cambio de régimen en los municipios).

De los 56 municipios que solicitaron el cambio de régimen electoral, 45 cambian sus municipes en las elecciones de 1995 por el régimen de usos y costumbres, y 11 por el régimen de partidos políticos. Con la finalidad de analizar y revisar los casos, se proporciona a los Consejeros Electorales y a los representantes de los partidos políticos los antecedentes y la información técnica y política de cada uno de los municipios. (VER ANEXO: Tabla de reuniones).

En la mayoría de los municipios se logra acordar la continuación del régimen de usos y costumbres para la elección de concejales. En los que se dieron diversas discusiones, se compromete a las autoridades locales a una consulta con la Asamblea General Comunitaria, en otros casos las autoridades asumen la responsabilidad de ampliar el número de participantes en dicha Asamblea. En los casos en donde los partidos políticos solicitan el cambio de régimen electoral, retira la propuesta o simplemente no se presentan a la reunión de trabajo.

Las sesiones de trabajo dan una idea de los problemas y conflictos a los que los municipios se enfrentan en cada elección; ya desde la consulta a la mayor parte posible de la comunidad, como de las dificultades que enfrenta en la elección misma. Esto sin tomar en cuenta que no existe un método de impugnación de resultados.

A pesar de las dificultades las bondades del régimen de usos y costumbres son más visibles en cuanto logra incorporar al catálogo más municipios en cada elección, pero habrá que establecer (a través de investigaciones de campo) parámetros para saber cómo ha funcionado, qué impacto tiene y cuál es la vía factible para la efectiva solución de conflictos.

CAPÍTULO V

IMPACTO POLÍTICO-ELECTORAL DEL RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES

5.a. Escenario político-electoral local y federal de 1992 a 1995.

5.a.1. Las elecciones estatales de 1992.

Hasta 1992 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantiene una hegemonía total en Oaxaca. En ese año, al efectuarse elecciones de gobernador el tricolor obtiene la gubernatura con una amplia votación, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se presenta como la segunda fuerza política, seguida por el Partido Acción Nacional (PAN).¹¹² Así lo muestra la distribución de la votación en porcentajes de la siguiente tabla:

TABLA DE ELECCIÓN LOCAL DE 1992 PARA GOBERNADOR

PARTIDOS	PORCENTAJE POR PARTIDO
PAN	0.7 %
PRI	94.2 %
PRD	2.8 %
OTROS	2.3 %

Datos obtenidos del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

Aún cuando es evidente el predominio priísta se observa el descenso de la votación del PRI, en esta elección se puede percibir la tímida presencia de los Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional. Se puede vislumbrar desde este momento un pequeño avance tanto del PRD, como del PAN en el Estado.

No es habitual en esa época (principios de la década de los noventa) la presencia de partidos distintos al gobernante en regiones como el sureste. De hecho la caída en los porcentajes obtenidos en elecciones por el PRI en general se

¹¹² *Elecciones en Oaxaca: 1992*; IEEO, 1994, México, pp. 12.

muestran constantes desde la década de los ochenta, no así en los Estados ubicados en el sur del país. Y esta elección es muestra de los cambios que sufre el estado de Oaxaca.

5.a.2. Las elecciones federales de 1994 en Oaxaca.

De acuerdo con Fausto Días Montes, las elecciones federales de 1994 en Oaxaca se realizan bajo un clima de efervescencia política, caracterizada por movilizaciones de los sindicatos de maestros y diversas asociaciones campesinas.¹¹³

Bajo estas condiciones los resultados siguen siendo favorables para el PRI, que obtuvo la mayoría de los votos para Presidente de la República, diputados de Mayoría Relativa y diputados de Representación Proporcional.

TABLA DE ELECCIONES FEDERALES DE 1994 CON RESULTADOS OBTENIDOS EN EL ESTADO DE OAXACA

PARTIDO	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	DIPUTADOS POR MAYORÍA	DIPUTADOS REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
PAN	13.45 %	12.65 %	9.33 %
PRI	52.25 %	53.17 %	55.69 %
PRD	28.37 %	27.46 %	28.57 %
OTROS	5.93 %	6.72 %	6.41 %

Datos obtenidos del Instituto Federal Electoral. Resultados electorales para el Estado de Oaxaca.

Los votos obtenidos por el priísmo oaxaqueño se mantienen arriba del 50% de la votación válida emitida. En general se dice que la elección federal de 1994 para Oaxaca arroja datos interesantes del proceso de decadencia de los altos porcentajes que el PRI presentaba en anteriores elecciones, sobre todo señala el inicio de la competencia electoral al interior del Estado. De este proceso dos fenómenos son visibles:

¹¹³ Días Montes, Fausto; "Oaxaca"; en: Silvia Gómez Tagle (coord.), *1994: las elecciones en los estados*, La Jornada ediciones-UNAM, 1996, México, pp. 81.

1. La disminución significativa de la votación a favor del PRI en las elecciones locales y federales en este estado (un 20 % aproximadamente frente a la votación total emitida); y
2. Un incremento relativo de la votación del PRD y del PAN.

A nivel nacional un fenómeno equivalente se manifiesta. En comparación con otras elecciones el PRI reduce considerablemente sus votos, ya sea por las nuevas condiciones de competitividad como: un instituto electoral confiable, la participación más amplia de la sociedad civil a través de observadores electorales, medios de comunicación y/o de opinión pública, o por el desgaste del partido en el poder, lo cierto es que los porcentajes de la votación a favor del PRI bajan en una forma importante.

De acuerdo con la propuesta del politólogo Gustavo Emmerich, el índice de competitividad electoral y la zona nacional determina el porcentaje de votos y partidos políticos que tienen la posibilidad real de acceso a los cargos públicos.

Resulta más trascendental el análisis cuando se observa que la competitividad se encuentra relacionada negativamente (entendida como reducción de esta competitividad) con variables como la población económicamente activa ocupada en la agricultura, población dispersa y población semiurbana, más el porcentaje de analfabetas mayores de 15 años y el porcentaje de adultos mayores de 35 años en la población total (esta última en menor grado), características sociodemográficas compartidas en buena parte por las zonas con una composición alta de población indígena.

De tal forma que la competitividad es menor donde predomina la población rural o semirural dedicada a la agricultura, con elevado analfabetismo, bajos

ingresos y baja calidad de vida,¹¹⁴ características que bien pueden describir al estado de Oaxaca.

Ello sin mencionar que esta descripción se relaciona con las zonas sur y sureste del país (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Yucatán), las cuales tienden a manifestar porcentajes altos de votos para el PRI y competencia reducida con el PRD.

De lo anterior se puede decir, que aun cuando el priísmo ve disminuido su porcentaje de votación total en el país, en Oaxaca pudo mantener un buen número de votos relacionados con el campo eminentemente indígena.

5.a.3. Las elecciones estatales de 1995.

Durante los primeros meses de 1995 de nuevo se registra una intensa actividad política por parte de organizaciones sociales y políticas ligadas a los tres principales partidos políticos en Oaxaca (PAN, PRI y PRD), que junto con organizaciones obreras y campesinas enrarecieron el ambiente político.

Debido al retraso, producto de la reforma de 1995 para la elección de concejales en los municipios, la instalación inicial de los órganos electorales se realiza bajo las normas establecidas por el Código Electoral Estatal de 1992.

Esto provoca que la integración de los Consejos Municipales se efectúe hasta mediados de septiembre, a escasos días del inicio del registro de candidatos; esta situación resulta incómoda a los diputados de los diversos partidos políticos, quienes por medio del diálogo, acordaron una transición pacífica de un régimen electoral a otro. Y es gracias a la nueva modalidad en el

¹¹⁴ Emmerich Isaac, Gustavo Ernesto; "Mapa electoral de México: 1994"; en: *Polis 94*, UAM, México, 1995, pp. 59.

registro de candidatos que la competencia electoral queda restringida a 160 municipios (los que optaron por registro de partidos).¹¹⁵

A diferencia de la selección de candidatos a diputados locales en los que la decisión queda en manos de las dirigencias estatales y nacionales de cada partido, en la selección de candidatos a presidentes municipales los partidos contendientes ampliaron la participación sus militantes. Tanto el PRD como el PRI, se apoyan en la consulta a la base como mecanismo para la selección de candidatos, principalmente en los municipios de mayor competencia electoral. Esto sucede tanto en la región del Istmo, como en la Costa y los Valles Centrales.¹¹⁶

De acuerdo con las cifras el PRI obtiene la mayoría, esta vez no tan evidente y mucho menos tan avasalladora como en otras elecciones.

TABLA DE ELECCIONES MUNICIPALES EN EL ESTADO DE OAXACA DE 1995 PARA MUNICIPIOS POR RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDOS	PORCENTAJES	NÚMERO DE MUNICIPIOS GANADOS POR PARTIDO
PAN	16.00 %	11
PRI	45.00 %	111
PRD	29.00 %	33
PVEM	2.53 %	1
PARMEO	2.53 %	1
ANULADOS	4.94 %	3
TOTAL	100.00 %	160

Datos proporcionados por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca. *Elecciones: Oaxaca 1995*.

En estas elecciones en donde 410 municipios eligen concejales por el régimen de usos y costumbres, se tiene que 403 son calificados positivamente y 7 son anulados. Cabe señalar que 2 de los 3 municipios con elecciones anuladas con partidos políticos deciden agregarse a la lista de elección por régimen de usos y costumbres para hacer un total de 412 municipios.

¹¹⁵ Martínez Vásquez, Víctor Raúl, y Fausto Díaz Montes (coords.); *Op. Cit.*, pp. 127.

¹¹⁶ *Ibidem.*, pp. 129.

De acuerdo con los sociólogos Víctor Martínez Vásquez y Fausto Díaz Montes es a partir de 1995 que el estado de Oaxaca comienza a dejar de ser una reserva de votos priístas, para entrar a una etapa de competencia partidaria. En esta elección, por primera vez el PRI conoce sus votaciones más bajas en su historia electoral de Oaxaca.

Es la integración del Congreso local para ese periodo (1995-1998) el que aporta evidencia de los cambios sufridos en tan sólo tres años, pues se muestra cada vez más diversa; sobre todo en lo referente a diputados electos por el principio de representación proporcional.

TABLA DE COMPOSICIÓN PARTIDARIA EN EL CONGRESO LOCAL DE OAXACA PARA EL PERIODO DE 1995 A 1998

PARTIDO	1992		1995	
	MAYORÍA RELATIVA (21)	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (10)	MAYORÍA RELATIVA (25)	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (17)
PAN	0	3	0	5
PRI	21	0	25	0
PRD	0	4	0	9
PPS	0	1	0	0
PC	0	1	0	1
PARM	0	1	0	1
PT	ND	ND	0	1

Datos proporcionados por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.
Resultados electorales para el Estado de Oaxaca.

Los cambios de la elección de 1995 son relevantes si se analizan desde el punto de vista democrático, pues se tiene como consecuencia tres fenómenos:

1. Oaxaca deja de ser un bastión priísta para mostrar una mayor competencia entre tres partidos políticos (PAN, PRI y PRD).

2. El PRD se afirma como segunda fuerza electoral en Oaxaca al mantener un crecimiento constante de votos de elección en elección.

3. La reforma de 1995 y los regímenes electorales de partidos políticos y de usos y costumbres muestran a una sociedad oaxaqueña con madurez política para asumir los cambios político-electorales de forma pacífica y ordenada, lo que garantiza la adopción plena del nuevo régimen electoral.

5.b. Elecciones después de la reforma de 1995.

5.b.1. Elecciones federales de 1997 en la República Mexicana.

En 1997 se llevan a cabo elecciones para elegir senadores, diputados federales por el principio de mayoría relativa y diputados por el principio de representación proporcional. En estas elecciones el PRI se mantiene en niveles similares a los presentados en 1994.

La escena política nacional no pinta bien para dicho partido, pues aún cuando puede asegurar el mantenimiento en la cantidad de los votos (50 % aproximadamente en toda la República).

TABLA DE ELECCIONES FEDERALES DE SENADORES Y DIPUTADOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1997

PARTIDOS	SENADORES	DIPUTADOS POR MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
PAN	12.84 %	12.72 %	12.72 %
PRI	49.58 %	50.06 %	49.99 %
PRD	31.06 %	30.88 %	30.94 %
OTROS	6.52 %	6.34 %	6.35 %

Datos obtenidos del Instituto Federal Electoral.

Es en esta elección donde se da la inédita situación en el país de que un partido distinto al PRI obtiene senadores por el principio de mayoría relativa. También se manifiesta una distribución de votos, lo que resulta en una representación proporcional con posiciones distintas posiciones políticas en la Cámara de Diputados.

Esté fenómeno no termina con los sufragios a favor del PRI en la República, así lo demuestra el análisis de la socióloga Laura Ruíz Mondragón, quien hace constatar en su estudio "Los pueblos indios en los comicios federales de 1997" que en los municipios de altos porcentajes de población indígena los

resultados electorales siguen favoreciendo al PRI en un 54.40 %, mientras que el PAN y el PRD obtienen un 14.50 y 24.80 % respectivamente.

Más interesante resulta su propuesta de identificación sobre los distritos electorales a nivel nacional, en donde hace la distinción de una característica esencial para identificar estos distritos, la composición poblacional, establece un 30 % o más de población indígena para poder nombrarlos como “distritos indígenas”. De tal forma que de los 300 distritos electorales federales existentes 37 son catalogables en esta tipología, pero aún más peculiar resulta la distribución de estos distritos en el país, pues resulta visible que la mayoría de estos se localiza en el Estado de Oaxaca, lo que se traduce en un 27.02 % del total de los distritos indígenas de la República, le sigue Veracruz con el 13.51 %, Puebla con el 10.81 % y Chiapas con igual porcentaje.¹¹⁷

TABLA DE IDENTIFICACIÓN DE DISTRITOS ELECTORALES INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE DISTRITO	CANTIDAD DE DISTRITOS ENTIDAD	DE POR	PORCENTAJE DE DISTRITOS FEDERALES
Campeche	1	1		2.70 %
Chiapas	1, 2, 3 y 5	4		10.81%
Guerrero	5, 6 y 8	3		8.11 %
Hidalgo	1 y 2	2		5.41 %
Estado de México	1 y 3	2		5.41 %
Oaxaca	1,2,3,4,5,6,7,9,10 y 11	10		27.02 %
Puebla	1, 2, 3 y 15	4		10.81 %
Quintana Roo	2	1		2.70 %
San Luis Potosí	7	1		2.70 %
Sonora	7	1		2.70 %
Veracruz	2, 4, 6, 18 y 21	5		13.52 %
Yucatán	1, 2 y 5	3		8.11 %
	Total	37		100.00

Datos obtenidos de Embriz Osorio, Arnulfo (coord.), *Representación política, pueblos indios y distritos electorales 1997*, INI, 1997, México.

En una comparación más a fondo Ruíz Mondragón denota que los partidos ganadores en los distritos federales electorales de todo el país y de lo que denomina “el México Indígena” difieren, sobre todo en la elección de diputados de

¹¹⁷ Ruíz Mondragón, Laura; *Los pueblos indios en los comicios federales de 1997*, INI, 1997, México, pp. 3-10.

mayoría relativa efectuados en 1997, en donde el PAN obtiene a nivel nacional 65 distritos electorales, pero ninguno de ellos califica para ser considerado como "distrito indígena".

Por su parte el PRI gana 164 distritos de los cuales 36 diputaciones provienen de distritos indígenas, mientras que el PRD gana 70 distritos federales y uno indígena.

PARTIDOS GANADORES EN LOS DISTRITOS FEDERALES ELECTORALES DE MÉXICO Y DEL MÉXICO INDÍGENA EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA 1997

CATEGORÍA	DISTRITOS	PAN	PRI	PRD	PT
México	263	65	164	70	1
México Indígena	37	0	36	1	0

Datos obtenidos de Ruiz Mondragón, Laura; *Los pueblos indios en los comicios federales de 1997*, INI, 1997, México.

Desde esta perspectiva, el PRI mantiene una estrecha relación con los distritos de población indígena con características como población rural, analfabeta y en general con una baja calidad de vida, los que también se pueden identificar en la población del estado de Oaxaca. Ello explica que su descenso constante en las votaciones en Oaxaca no haya terminado con la presencia del partido en el estado.

5.b.2. Las elecciones locales de 1998.

Para las elecciones locales de 1998 la situación continua estable, es decir, el PRI mantuvo su descenso, mientras que el PRD aumenta sus votos, seguido del PAN. Ello de acuerdo con los resultados electorales para gobernador y diputados locales.

TABLA DE ELECCIONES LOCALES PARA GOBERNADOR Y DIPUTADOS DE 1998

PARTIDO	GOBERNADOR	DIPUTADOS MAYORÍA	POR
PAN	10.44 %	11.50 %	
PRI	48.92 %	48.69 %	
PRD	37.54 %	35.83 %	
OTROS	3.10 %	3.98 %	

Datos proporcionados por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

Para esa elección, en los ayuntamientos en los cuales se elige autoridades por el régimen de partidos políticos (152 municipios) el PRI mantuvo la mayoría de los cabildos en su poder, el PRD se sigue consolidando como segunda fuerza y el PAN permanece en sus niveles de votación.

TABLA DE AYUNTAMIENTOS OBTENIDOS POR PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO	NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS
PAN	10
PRI	114
PRD	28
OTROS	0

Datos proporcionados por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

La tendencia de pérdida de votos por parte del tricolor se mantiene, tanto en las elecciones locales como en las federales; aun cuando el PRI tiene la mayoría de representantes en los niveles nacional y local, Oaxaca no es el mismo escenario de 1992. La competencia aumenta de elección en elección y al parecer no existe una condicionante lo suficientemente fuerte que ayude a explicar los eventos sucedidos.

Las tendencias locales muestran, desde entonces, un juego electoral más amplio en todos los sentidos, sí bien en cada elección local el PRD cobra fuerza, más extraña es la presencia del PAN. Aún cuando la fuerza de ambos partidos políticos no puede debilitar lo suficiente al priísmo, se mantiene la posibilidad de que en alguna elección el PRI pierda el poder.

5.b.3. Las elecciones federales del 2000 a nivel nacional.

Esta elección es de gran relevancia para el estudio de los procesos electorales en México, al darse la alternancia en el poder después de más setenta años. El PRI pierde por primera vez la presidencia de la República (desde su

fundación como partido político), pero conserva la mayoría de las curules del Senado y representa la primera mayoría en la Cámara de Diputados.

Al igual que en el país, en Oaxaca proyecciones apuntaban a un escenario de competencia entre el PRI y el PRD o el PAN; la misma Laura Ruíz Mondragón hace proyecciones para las elecciones federales a nivel nacional en los municipios indígenas en su investigación "Voto en los municipios indígenas de 1991 a 1997" en las que reconoce:¹¹⁸

1. El PRI se mantiene como primera fuerza electoral nacional.
2. El PRD logra una votación similar a la alcanzada en 1997 y se coloca como segunda fuerza electoral.
3. El PAN incrementa su votación y logra el tercer sitio.

Para los hechos sólo la primer proyección se cumple, pues el PAN con la coalición Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) logra colocarse en el segundo sitio en las preferencias electorales indígenas, lo que deja en tercer lugar a la Alianza por México (coalición conformada por partidos políticos como el PRD y el Partido del Trabajo -PT-).

Aun cuando Alianza por el Cambio (AC) no logra ganar ninguno de los 37 distritos electorales indígenas en la elección para diputados federales, obtiene un 23.90 % de la votación (798 855 votos) en los que se cuenta con altos porcentajes del distrito 1 de Oaxaca (39.70 %).

Si se comparan los resultados para la elección de diputados federales de 1997 en los distritos indígenas del PAN con los que logra AC en el 2000, se observa un ascenso de esta fuerza política en 9.4 puntos porcentuales, es decir, un incremento de 400 mil votos indígenas aproximadamente.

¹¹⁸ Ruíz Mondragón, Laura; "Como votan los indios", en: Etcétera: semanario de política y cultura, México, #363, 13 de enero 2000, pp.18.

En el caso de los resultados para presidente de la República a nivel nacional la AC ve disminuida su votación en los distritos indígenas, pues el porcentaje nacional es de 43.70 % de esta alianza, con una diferencia enorme del porcentaje obtenido en estos distritos, en donde solo alcanzo un 28.20 %.

El caso del PRI es distinto, el triunfo es significativo cuando se coloca como primera fuerza de esa elección en 36 de los 37 distritos indígenas para elegir diputados federales, sus niveles se aproximan a 1,684,904 votos, el 50.40 % del total de la votación valida emitida para esos distritos. Para los resultados en la elección de presidente de la República a nivel nacional el partido obtiene el 48.40%, lo que indica una fuerte preferencia del PRI en la zona.¹¹⁹

Diferente es la situación para Alianza por México (AM) quién obtuvo 1 de los 37 distritos indígenas con el 23.10 % de la votación total para estos distritos, lo que le coloca como la tercer fuerza electoral del 2000.

El resultado de la AM para diputados federales a nivel nacional es del 19.10 % mientras que en los distritos indígenas es del 23.10 %. Aún así en 1997 el PRD logra un 24.80 % de los votos en los distritos indígenas. En lo referente a los resultados obtenidos en la elección de presidente de la República se aprecia una reducción más, pues solo obtiene el 21.40 % de los votos en los distritos indígenas.¹²⁰

Si bien, no existe una disminución que atentara con la presencia del PRI en Oaxaca (y en general en el México indígena), más interesantes son las razones por las cuales los distritos indígenas, y sobre todo el Estado de Oaxaca tienden a mantener porcentajes elevados de votos para el PRI. En este estado de cosas, la pregunta principal a plantearse es: ¿influye el tipo de régimen de elección para

¹¹⁹ *Ibíd.*, pp. 22.

¹²⁰ *Ibíd.*, pp. 20.

autoridades locales en el mantenimiento de altos porcentajes de votos para el PRI en el Estado de Oaxaca?; específicamente ¿son los municipios que eligen por el régimen de usos y costumbres los que mantienen altas votaciones por el PRI?; si esto es afirmativo ¿cuáles son las características que se relacionan con los altos porcentajes de votos para el PRI en los municipios de Oaxaca para la elección federal del 2000?

5.c. Impacto electoral del uso del régimen de usos y costumbres en Oaxaca en las elecciones federales del 2000.

Se parte inicialmente del supuesto que los municipios de régimen de usos y costumbres tienden a mantener características sociodemográficas como: alta marginación, alto porcentaje de población analfabeta, amplia dispersión de los habitantes de cada municipio en su territorio, una población económicamente activa reducida, una mayoría de mujeres por municipio, altos porcentajes de individuos indígenas monolingües e individuos de práctica religiosa católica. Todas estas particularidades relacionadas con altos porcentajes de votos a favor del PRI en los comicios para la elección de senadores y diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, así como en la elección de Presidente de la República en el 2000.

El anterior supuesto no se sostiene del todo, ya que en el capítulo 3, apartado c) se llega a la conclusión que los municipios con régimen de usos y costumbres se caracterizan por una extensión territorial menor en comparación con la de los partidos políticos, una alta marginación y población indígena, concentración de la población en la cabecera municipal y una población económicamente activa reducida. Además de presentar población analfabeta,

población católica e indígena monolingüe muy parecida numéricamente a las encontradas en los municipios de partidos políticos. En caso del número de varones y mujeres en la población se encuentra distribuida proporcionalmente en los municipios. Además se observa que esencialmente los grupos de municipios divididos a través del criterio de régimen electoral son distintos.

Para comprobar o rechazar la hipótesis que relaciona estas últimas características con los altos porcentajes de votos para el PRI en las elecciones federales del 2000, se agrupan nuevamente los municipios bajo el criterio de tipo de régimen para la elección de autoridades municipales, esta vez las quince variables observadas en el capítulo tercero del apartado c) son tomas para la correlación en porcentajes, exceptuando variables como: la extensión territorial, dado que no aporta mayores detalles del comportamiento electoral de los oaxaqueños en los municipios de usos y costumbres.

La población total y el total de viviendas, pues su distribución en el territorio de cada municipio es desequilibrada, pues se conoce la tendencia a concentrarse en la cabecera municipal.

Otra variable que se omite es la población económicamente activa ocupada de la que se sabe es complementaria a la variable población económicamente activa promedio. La población masculina y femenina quedan descartadas ya que no presentan grandes diferencias en su distribución por todo el territorio que comprende el Estado. Por último, se desechan las variables población alfabetizada y población no católica debido a que se establece una relación más directa con de los municipios con la población analfabeta y población católica.

Una consideración más se establece, al aclarar que los valores del índice de marginación son tomados como frecuencias absolutas, es decir, no se transforman a porcentaje debido a las características propias del índice. De tal manera que las variables que intervienen en el análisis son las siguientes:

TABLA CONCENTRADA DE VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS DE OAXACA
CON ABREVIATURAS

VARIABLES	ABREVIATURA
Población indígena por cabecera municipal	POINMU
Población económicamente activa por municipio	PEAMU
Población indígena monolingüe	POINMO
Población indígena	POIN
Población de 15 años o más analfabeta	POAN
Población católica por municipio	CATMUN
Índice de marginación	INMAR

Datos obtenidos del Anuario Estadístico del Estado.

Esta tabla se construye a partir de las variables que mayores diferencias muestran en el análisis por media, mediana y desviación estándar del capítulo 3; estos son los casos de las variables: población indígena por cabecera municipal, población económicamente activa, e índice de marginación. Se exceptúan los casos de las variables: población indígena monolingüe, población analfabeta y población católica, las que se incluyen ya que son parte de las características propias de los municipios de Oaxaca.

Después de identificar estas variables, los porcentajes de las mismas se correlacionan con los porcentajes de votación de los tres principales partidos políticos con registro nacional presentes en Oaxaca (PAN, PRI y PRD o las coaliciones a la que pertenecen para efectos de los comicios del 2000), de los resultados de esta operación únicamente los valores iguales o superiores a 0.10 y -0.10 son considerados, pues estos valores mínimos indican relaciones entre variables.

Por último, los coeficientes con valores superiores a los establecidos se someten a un análisis de regresión lineal¹²¹ para conocer el grado de relación entre las variables y con ello conocer el impacto del régimen de usos y costumbres.

Se rechazan aquellas regresiones en las que la Prueba F^{122} sea mayor a 0.005 para asegurar por lo menos un 95 % de confiabilidad, es decir, cinco probabilidades entre cien de que el evento se deba a un error estadístico. También se incluyen los valores de los coeficientes R de Pearson y R^2 para hacer las comparaciones que se precisen entre los valores.

Para efectos de la regresión lineal en la investigación son consideradas variables independientes todos los porcentajes obtenidos de las características sociodemográficas de los municipios del estado de Oaxaca con valores superiores o iguales en el coeficiente de correlación R de Pearson a los fijados con anterioridad. Mientras que en la categoría de variables dependientes, se encuentran, los porcentajes de votos de los partidos políticos o coaliciones con registro nacional y presencia electoral en el estado.

Se analizan las elecciones de senadores y diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, así como de presidente de la República en los municipios que optan por el régimen de partidos políticos, para después analizar los resultados en los municipios que eligen autoridades por el régimen de usos y costumbres.

¹²¹ El análisis de regresión lineal es utilizado para conocer estimados de determinación entre una variable dependiente (los porcentajes por obtenidos por los partidos políticos en las elecciones) y dos o más variables independientes (porcentajes de las características sociodemográficas del Estado). La determinación de las variables obedece a la hipótesis de trabajo, la que se intenta probar.

¹²² El valor de la prueba estadística F sirve para determinar la confiabilidad de los de la regresión lineal, por tanto solo se señala que entre menor sea el valor de esta, más confiable es el resultado.

5.c.3.1. Impacto electoral del régimen de usos y costumbres en los comicios del 2000 para la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Dado que en estos comicios la participación de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática se hace en forma de coalición se presentan los resultados bajo el nombre de la misma. La coalición de los partidos Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México se denomina Alianza por el Cambio (AC); la segunda coalición conformada por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, entre otros, se conoce como Alianza por México (AM); únicamente el Partido Revolucionario Institucional aparece con sus siglas PRI.

Para evaluar el coeficiente R de Pearson en las elecciones de senadores primero se debe dar a conocer las variables con los valores más altos relacionadas con los porcentajes de voto de las coaliciones y partido político participantes en los municipios con régimen de partidos políticos.

TABLA CONCENTRADA DE VALORES DEL COEFICIENTE R DE PEARSON EN LA ELECCIÓN DE SENADORES POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS CON RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

VARIABLES	VALOR DEL COEFICIENTE R PARA SENADORES POR MAYORÍA RELATIVA			VALOR DEL COEFICIENTE R PARA SENADORES POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL		
	AC	PRI	AM	AC	PRI	AM
POINMU	0.01	0.13	-0.10	-0.10	0.13	-0.10
PEAMU	0.02	0.00	-0.13	0.14	0.00	-0.13
POINMO	0.00	0.10	0.00	-0.12	0.10	0.00
POAN	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00
CATMUN	0.01	-0.10	0.00	0.15	0.13	0.00
INMAR	0.01	0.01	0.01	-0.11	0.00	0.00

En los municipios de régimen de usos y costumbres se observan los siguientes valores:

TABLA CONCENTRADA DE VALORES DEL COEFICIENTE R DE PEARSON EN LA ELECCIÓN DE SENADORES POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS CON RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES

VARIABLES	VALOR DEL COEFICIENTE R PARA SENADORES POR MAYORÍA RELATIVA			VALOR DEL COEFICIENTE R PARA SENADORES POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL		
	AC	PRI	AM	AC	PRI	AM
POINMU	0.00	0.00	0.10	0.00	-0.10	0.10
PEAMU	0.02	0.00	0.00	0.10	0.00	0.02
POINMO	0.00	0.01	0.01	0.00	-0.10	-0.10
POAN	0.00	0.12	0.00	0.00	0.00	0.02
CATMUN	0.01	0.00	0.00	0.10	0.00	0.01
INMAR	0.00	0.03	0.02	0.00	0.10	0.10

Al observar las tablas de las elecciones para senadores por mayoría relativa en los dos grupos de municipios, la coalición Alianza por el Cambio no presenta ninguna correlación con las características sociodemográficas de Oaxaca, pues la tendencia de los valores a cero del coeficiente R de Pearson lo confirma. Situación que cambia en los municipios de partidos políticos en la elección por representación proporcional, con resultados que expresan diversas correlaciones, tanto positivas como negativas. Un fenómeno distinto se desarrolla en los municipios de usos y costumbres, donde la relación se expresa en forma positiva con la población económicamente activa y la población católica por municipio.

En el caso del Partido Revolucionario Institucional las características son diferentes. Mientras que la elección de senadores por mayoría relativa en municipios con régimen de partidos políticos predominan las relaciones con la población indígena por cabecera municipal, la población indígena monolingüe y una reducción en la población católica de cada municipio; no sucede así en los municipios por régimen de usos y costumbres.

En la elección de representación proporcional en los municipios de partidos políticos son tres las correlaciones con el PRI. Se presentan con la población indígena en la cabecera municipal, la población indígena monolingüe y

la población católica por municipio; para el mismo tipo de principio, pero en los municipios de usos y costumbres, las correlaciones negativas se tienen con la población indígena por cabecera municipal y la población indígena monolingüe; y de forma positiva con el índice de marginación.

Para la coalición Alianza por México las condiciones prevaecientes en los municipios del estado no son favorables, sobre todo en la elección de senadores electos por mayoría relativa en los municipios de partidos políticos. Así lo muestran las nulas correlaciones en unos casos, y las correlaciones negativas obtenidas en variables como: la población indígena por cabecera municipal y la población económicamente activa por municipio. En este sentido, los resultados difieren en las elecciones de representación proporcional, que manifiesta la correlación positiva ascendente de la población por cabecera municipal. Es en este tipo de elección, pero en los municipios de usos y costumbres la AM tiene dos correlaciones positivas con la variables como la población indígena por cabecera municipal e índice de marginación, y una negativa con la población indígena monolingüe.

En general se puede concluir, los bajos valores presentados por el coeficiente de correlación imposibilitan determinar la influencia real de las características sociodemográficas en los sufragios obtenidos por cada partido político en los municipios de Oaxaca.

5.c.3.2. Impacto electoral del régimen de usos y costumbres en los comicios del 2000 para la elección de diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

La elección de diputados cobra importancia desde el punto de vista de representación ciudadana, de ahí la necesidad de conocer el comportamiento de estas elecciones en los municipios. Por lo tanto, es necesario evaluar las correlaciones entre las variables: características sociodemográficas de los municipios de Oaxaca y porcentaje de votos de partidos políticos contendientes en las elecciones para diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, las que se presentan a continuación:

TABLA CONCENTRADA DE VALORES DEL COEFICIENTE R DE PEARSON EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS CON RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS

VARIABLES	VALOR DEL COEFICIENTE R PARA DIPUTADOS POR MAYORÍA RELATIVA			VALOR DEL COEFICIENTE R PARA DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL		
	AC	PRI	AM	AC	PRI	AM
POINMU	-0.14	0.13	-0.10	-0.14	0.13	-0.10
PEAMU	0.11	0.00	-0.11	0.11	0.00	-0.11
POINMO	-0.11	0.10	0.00	-0.11	0.10	0.00
POAN	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
CATMUN	0.15	0.00	0.00	0.15	-0.14	0.00
INMAR	0.00	-0.14	0.00	0.00	0.00	0.00

TABLA CONCENTRADA DE VALORES DEL COEFICIENTE R DE PEARSON EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS CON RÉGIMEN DE USOS Y COSTUMBRES

VARIABLES	VALOR DEL COEFICIENTE R PARA DIPUTADOS POR MAYORÍA RELATIVA			VALOR DEL COEFICIENTE R PARA DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL		
	AC	PRI	AM	AC	PRI	AM
POINMU	0.00	-0.10	0.10	0.00	0.11	0.10
PEAMU	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
POINMO	0.00	-0.10	0.00	0.00	0.10	0.00
POAN	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00	0.00
CATMUN	0.00	0.00	0.00	0.10	0.00	0.00
INMAR	-0.10	0.11	-0.10	0.00	0.10	-0.10

En la elección de diputados por mayoría relativa del 2000 para los municipios de partidos políticos la Alianza por el Cambio tiene correlaciones negativas con variables como población indígena municipal, población indígena monolingüe; mientras presenta correlaciones positivas con la población económicamente activa por municipio y la población católica por municipio. En los municipios de partidos políticos la correlación es positiva con la población económicamente activa municipal y negativa con el índice de marginación.

Asimismo la AC no presenta diferencias entre los valores del coeficiente y las variables con las que se relaciona en la elección de diputados por mayoría relativa y de representación proporcional en los municipios de usos y costumbres. En el caso de los municipios con régimen de usos y costumbres la AC únicamente se correlaciona en forma positiva con la población católica por municipio.

El PRI tiene otro tipo de correlación en los comicios para diputados por mayoría relativa en los municipios de partidos políticos, estas relaciones se presentan con: la población indígena municipal, la población indígena monolingüe y el índice de marginación. En los municipios de usos y costumbres, además de las variables que se presentan en los municipios de partidos políticos se suma la variable población de 15 años y más analfabeta.

El esquema presentado en las elecciones de diputados por representación proporcional es muy parecido. El PRI continua su correlación con la población indígena municipal y la población indígena monolingüe, esta vez se acompañan de la correlación negativa con la variable población católica por municipio. Esta correlación no se sostiene en las elecciones en los municipios con usos y costumbres, en cambio se correlaciona con el índice de marginación en forma positiva.

Para Alianza por México las correlaciones en las elecciones de diputados por mayoría relativa en los municipios por partidos políticos se presenta en forma negativa con la población indígena y la población económica, mientras que en los municipios de usos y costumbres la correlación es de forma positiva con la población indígena en la cabecera municipal y de forma negativa con el índice de marginación. En los comicios para diputados por mayoría relativa y representación proporcional en los municipios de usos y costumbres las correlaciones se mantienen.

En general para los cuatro comicios, senadores y diputados por ambos principios de elección, se presentan correlaciones bajas. Ninguna alcanza los valores de 0.20 ó -0.20. Si bien de este fenómeno no presenta explicación con las variables sociodemográficas de los municipios de Oaxaca ¿qué elemento causa la diferencia entre los resultados que obtienen en las casillas de los partidos políticos?. Para poder responder se debe analizar las elecciones federales de presidente de la república, pues en muchos casos los electores deciden votar para la elección de sus representantes en cámaras por el partido político al que pertenece su candidato para presidente.

5.c.3.3. *Impacto electoral del régimen de usos y costumbres en los comicios del 2000 para la elección de Presidente de la República.*

En el caso de la elección para Presidente de la República los cambios son notorios, se observa que el Alianza por el Cambio gana estos comicios frente al PRI, y no como se esperaba por diversos analistas (entre ellos la socióloga Laura Ruíz).

TABLA CONCENTRADA DE VALORES DEL COEFICIENTE R DE PEARSON EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

VARIABLES	VALOR DEL COEFICIENTE R PARA PRESIDENTE EN MUNICIPIOS DE PARTIDOS POLÍTICOS			VALOR DEL COEFICIENTE R PARA PRESIDENTE EN MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES		
	AC	PRI	AM	AC	PRI	AM
POINMU	0.00	0.00	0.01	0.01	-0.18	0.02
PEAMU	0.20	-0.20	-0.01	0.20	-0.25	-0.02
POINMO	0.00	0.00	0.04	-0.07	0.02	-0.02
POAN	0.00	0.17	-0.06	0.00	0.74	0.00
CATMUN	0.10	0.12	0.01	0.77	-0.92	0.02
INMAR	0.00	0.21	0.11	-0.48	0.65	-0.03

La diferencia se encuentra con los altos valores del coeficiente de correlación R de Pearson entre los porcentajes de votos obtenidos por la Alianza por el Cambio y el PRI en las elecciones para presidente de la República en los municipios con régimen de usos y costumbres. En el caso de Alianza por México se omite la descripción dado que las correlaciones presentan valores muy bajos, casi nulos.

La AC en los municipios de partidos políticos tiende a presentar correlaciones con la población económicamente activa y con la población católica municipal. Las correlaciones positivas se mantienen en los municipios de usos y costumbres con valores más altos a la que se suma la correlación negativa del índice de marginación.

El cambio está en la correlación baja de los sufragios de la AC en municipios de partidos políticos, que se convierten en amplios márgenes de votos

en los municipios de usos y costumbres. Esta relación se puede sintetizar en la siguiente fórmula:

$$AC_{P00CU} = 35.58 + (0.19)PEAMUN + (-0.26) POAN + (0.15)CATMUN + (-0.30)INMAR$$

$$R = 0.77$$

$$R^2 = 0.74$$

$$F = 0.00$$

De acuerdo con la formula en las elecciones para Presidente de la República del 2000 la Alianza por el Cambio aumenta: en 0.20 punto sus votos en los municipios de usos y costumbres cada vez que el municipio donde se efectúen las elecciones aumente en un punto porcentual la población económicamente activa, 0.15 punto por cada punto que aumente la población católica en el municipio y descenderá en 0.26 punto por cada punto que aumente la población analfabeta de 15 años o más, también el descenso se tiene cada vez que 0.30 punto porcentual por cada punto de aumento se presente en el índice de marginación.

El valor del coeficiente R y del coeficiente R² indican la alta correlación de estas características con las votaciones por la AC, el valor de significación de cero de la prueba estadística F asegura la alta confiabilidad del modelo¹²³. (VER ANEXO: Gráficas de las correlaciones altas entre características sociodemográficas y los porcentajes de votos de la Alianza por el Cambio)

Las correlaciones presentadas por el PRI también son altas en los municipios por usos y costumbres para la misma elección, pero con diferentes valores en cada variable. Se puede resumir estas correlaciones en el siguiente modelo:

$$PRI_{P00UC} = 57.87 + (-0.14)POINMU + (-0.05)PEAMUN + (-0.22)POIN + (0.28)POAN \\ + (0.2)INMAR$$

¹²³ Para este caso el nivel de confiabilidad de los resultados es del 95 % de acuerdo con las especificaciones del Programa Estadístico para Ciencias Sociales (SPSS).

$$R = 0.90$$

$$R^2 = 0.86$$

$$F = 0.00$$

La ecuación sostiene que el PRI disminuye su votación en 0.14 punto porcentual por cada punto que aumente la población indígena en la cabecera municipal; la disminución continúa 0.05 punto cada vez que aumenta en un punto porcentual la población económicamente activa; su votación aumenta en 0.28 punto porcentual por cada punto adicional que crezca la población analfabeta de 15 años o más, este aumento se ve favorecido toda vez que aumente en 0.02 punto porcentual por cada punto adicional del índice de marginación.

Los valores de los coeficientes R y R^2 manifiestan la alta correlación entre las variables y la votación, a ello se suma el muy bajo valor de la prueba F que manifiesta alta confiabilidad del modelo¹²⁴. (VER ANEXO: Gráficas de las correlaciones altas entre las variables sociodemográficas y los porcentajes de votos del PRI)

En conclusión desde 1994 el PRI pierde votos en el estado en su conjunto. Esta pérdida gradual de sufragios en las elecciones locales y federales se inclinaban hacia el PRD, así fue hasta la elección de 1997. Ya en las elecciones del 2000 se tiene un desplazamiento de los votos hacia la AC, la que se coloca como segunda fuerza electoral del Estado para esos comicios.

Se puede observar que es determinante la elección de Presidente de la República, dado que la elección de diputados o senadores en los municipios tanto de partidos políticos como de usos y costumbres, solo sufren pequeños cambios de variables con valores similares y signos en ocasiones distintos, esto se pueden apreciar en las tablas.

¹²⁴ El nivel de confiabilidad del modelo es del 99 %.

La explicación más coherente para el fenómeno se establece con el efecto de la propaganda política de la Alianza por el Cambio para la elección de Presidente. Así se entiende la presencia del AC en un estado tan marginado como Oaxaca.

Ya en las elecciones para diputados y senadores se mantienen los altos porcentajes a favor del PRI, el que conserva correlaciones con las características sociodemográficas de los municipios de Oaxaca.

Esto también ofrece respuesta a los resultados del análisis de Laura Ruíz y la explicación del mantenimiento del PRI como primera fuerza electoral del estado y del AC como segunda, pero también confirma el análisis de Gustavo Emmerich (aún cuando este se realiza por zonas del país) realizado hace diez años. Es así como se puede afirmar que el impacto electoral real entre los municipios de usos y costumbres en las elecciones se encuentra en los comicios para presidente de la república, lo que termina por inclinar los resultados a favor del PRI.

CAPÍTULO VI

CONFLICTO Y VIGILANCIA DE LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES.

6.a. Impugnaciones.

En México cuando hay desacuerdo con los resultados electorales por alguna razón, existe una regulación en el derecho electoral en materia de medios de impugnación. El capítulo titulado "contra actos y resoluciones definitivas" que define las autoridades competentes de las entidades federativas que organizan y califican los comicios o resuelvan las controversias que surjan. Esto es determinante para el desarrollo del proceso electoral y su resultado final, y sólo procede cuando la reparación sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, además factible antes de la instalación de los órganos de gobierno o la toma de posición de funcionarios electos.¹²⁵

Es en este sentido que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) señala el valor protegido por la norma que de acuerdo con la tesis SUP-JRC-0101/99, consiste en "...la necesidad de seguridad en los gobernados, respecto a la actuación de los órganos instalados y de los funcionarios que los integran, en el ejercicio de la función pública correspondiente, el cual puede verse afectado si no se garantiza su certeza y continuidad, al hacer posible con posterioridad se declare la ineficiencia de la instalación definitiva del órgano o el de la toma de posesión... no obstante el gran valor que el Constituyente da a los principios de constitucionalidad y legalidad... advierte la posibilidad de peligro mayor al provocar una especie de vacío de poder, con la ineficiencia de uno de los órganos del Estado, esto puede generar

¹²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 99, fracción IV.

incertidumbre en la alteración de las funciones y de los servicios públicos, por tanto se establece como requisito de procedencia... que al momento de resolver el asunto, las violaciones puedan ser reparadas antes de la instalación de los órganos o de la toma de posesión de los funcionarios..."¹²⁶

Los medios de impugnación en el ámbito federal pueden afectar las decisiones que se tomen en las elecciones efectuadas al interior de los estados miembros de la federación. Evidentemente, ello se logra a través de un proceso bien definido por la ley correspondiente (Ley General de Medios de Impugnación), en el que se deben aportar pruebas necesarias y suficientes para iniciar cualquiera de los recursos (sean revisión, apelación o inconformidad).

Si se reflexiona sobre el espíritu de la tesis del TEPJF se encuentra la preocupación por la legitimidad de los actos electorales, y más allá de los actos, de la legitimidad con la que son ocupados los cargos de elección pública. De ahí que la responsabilidad de dicha legitimidad queda bajo el control del Poder Judicial de la Federación. Por ello hace hincapié en: *"la necesidad de seguridad en los gobernados, respecto a la actuación de los órganos instalados y de los funcionarios que los integran, en el ejercicio de la función pública correspondiente, el cual puede verse afectado si no se garantiza su certeza y continuidad;"* sin lugar a dudas, todos los actos realizados por autoridades electorales deben ser legítimos, pues al surgir la posibilidad de error, éste debe ser enmendado o reparado *"antes de la instalación de los órganos o de la toma de posesión de los funcionarios"*, de forma tal que no se suscite *"un vacío de poder."*

Estos medios de impugnación también se observan en cada uno de los Códigos Electorales de las 32 entidades federativas. En el estado de Oaxaca se

¹²⁶ Gómez Palacio, Ignacio; *Procesos Electorales*, OXFORD, México, 2000, pp. 131-132.

regula a través del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO) que en su título tercero “De los medios de impugnación”, capítulo primero “De los recursos y su interposición” establece en los artículos 168 y 261, cuales son los recursos de impugnación y quiénes pueden interponer dichos recursos.

De acuerdo con el artículo 262 en su párrafo primero del CIPPEO son los partidos políticos quienes pueden interponer los recursos; dichos recursos (establecidos y definidos en el mismo artículo en los incisos a), b) y c)) son:

1. De revisión: para objetar los actos o resoluciones de los Consejos distritales y municipales, que resuelve el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que dicta el acto o la resolución recurrida.
2. De apelación: para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, o contra los actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto, que resuelve el Tribunal Electoral Estatal de Oaxaca (TEEO).
3. De inconformidad: para objetar los resultados de los cómputos distritales o municipales, por nulidad de las votaciones emitidas en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de gobernador, diputados o ayuntamientos, o nulidad de la votación en la circunscripción plurinominal, que resuelve el TEEO.

El recurso de revisión, de acuerdo con los artículos 228 y 229 del CIPPEO, se refiere a la inconformidad de la resolución del Consejo Municipal Electoral respecto a las irregularidades halladas en los expedientes electorales de cada casilla, de la misma forma que las objeciones que formulan los electores o los representantes de los partidos políticos. En los casos del recurso de apelación y el de inconformidad, no tienen mayor objeto de aquel que ya se ha explicitado.

Lo antes descrito funciona enteramente para aquellos municipios con régimen de partidos políticos, pero esta determinación del Código no prevé una defensa jurisdiccional expresa de los derechos del pueblo o comunidad indígena. En caso de que una decisión arbitraria, no fundada, ni motivada o de carácter eminentemente político sea tomada por la Asamblea comunitaria, no hay forma de impugnar tal decisión.

Para la elección de 1998 en poco más de 50 municipios se presenta algún tipo de inconformidad con relación a la Asamblea Comunitaria o sus resultados. En algunos casos la inconformidad se debe a que la autoridad municipal no emite la convocatoria correspondiente, altera el procedimiento de elección, excluye algún sector de la población (mujeres, residentes, habitantes de las agencias), o bien permite la participación de sectores que tradicionalmente no habían participado (población radicada fuera del municipio).¹²⁷

Una de las principales limitaciones de la reglamentación sobre usos y costumbres es la prevención de la forma de instrumentar la elección en aquellos casos en que existe una fuerte controversia entre la autoridad municipal y una fuerza opositora dentro del municipio. El CIPPEO contempla la conciliación; sin embargo, no siempre es posible lograrla, sobre todo cuando las partes asumen posiciones irreductibles.

La segunda limitación se encuentra en que el CIPPEO no contempla la intervención del TEEO en el caso de controversia en la elección por usos y costumbres; de esta forma se pide al TEPJF, que mediante el Juicio de Protección de Derechos Políticos Electorales del Ciudadano intervenga para solucionar dicha controversia.

¹²⁷ Martínez Vásquez, Víctor Raúl, y Fausto Díaz Montes; *Op. Cit.*, pp. 147.

Para resolver el primer problema es necesario dar mayores facultades al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca (IEEO), de tal forma que pueda organizar las elecciones en aquellos municipios en que no sea posible llegar a acuerdos. Para el segundo problema, se necesita modificar el CIPPEO y permitir que las autoridades o los ciudadanos puedan recurrir al TEEO en caso de inconformidad con la Asamblea Comunitaria.

En realidad no son los municipios con un régimen ya establecido en los que ocurren con frecuencia mayores conflictos, sino en aquellos denominados como "municipios en transición", es decir en aquellos en donde la Asamblea Comunitaria está dejando de ser el principal órgano de consulta y designación de los cargos y los partidos políticos no logran asumir su papel de representación en la elección de autoridades municipales.

En la actualidad, corresponde al TEPJF y al TEEO establecer si la determinación del TEEO es o no constitucional, lo que en sí misma constituye una contradicción de competencias de los tribunales y una laguna legislativa, debido a que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas son tutelados de manera más clara por la Constitución del Estado de Oaxaca y el CIPPEO, por lo tanto debería ser una entidad local (el TEEO) la que tutele jurisdiccionalmente esos derechos constitucionales.

En 1998 se tiene la oportunidad de observar el proceso con el caso de San Sebastián Tutla, municipio en transición; cuando se efectúa el cambio de régimen de usos y costumbres al de partidos políticos por el IEEO, el PRI apela la decisión ante el TEEO, argumentando la falta de fundamentación del acto reclamado, ya que según el partido político no se habían ponderado adecuadamente los

elementos que hacen a un municipio susceptible de regirse por el sistema de usos y costumbres, tal como lo prescribe el artículo 110 del CIPPEO.

El recurso fue resuelto el 5 de septiembre de 1998, a favor del municipio que conserva su régimen de usos y costumbres, el TEEO fundó su resolución en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual determina en su artículo 1°, que dicho convenio se aplica a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.¹²⁸

La trascendencia de la resolución radica en la fundamentación legal ubicada en un convenio internacional, que en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene carácter de ley suprema, como instrumento interpretativo para aplicar la ley.

Es interesante como el municipio de San Sebastián Tutla conserva su régimen debido al recurso interpuesto ante el TEEO contra la determinación del IEEO, todo ello gracias a un partido político y no a la comunidad, lo que lleva a reflexionar respecto a la legitimación de los actos de impugnación donde los partidos políticos intervienen a favor de las comunidades, ya que por acuerdo de los mismos partidos (PRI y PRD) ante el IEEO esta prohibida dicha intervención.

Desde el punto de vista de la protección de los derechos políticos establecidos en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos conocida

¹²⁸ González Oropeza, Manuel, y Francisco Martínez Sánchez; *Op. Cit.*, pp. 460.

como "Pacto de San José Costa Rica", no se ha dado cabal cumplimiento a lo pactado respecto a la creación de tribunales y procedimientos jurisdiccionales para la tutela de los derechos políticos ciudadanos en los pueblos y comunidades indígenas, sumada la divergencia entre la legislación federal y la local.¹²⁹

Es indudable que la investigación y seguimiento de las prácticas democráticas en los municipios que se rigen por usos y costumbres debe realizarse en el ámbito nacional para que una ley indígena federal pueda determinar con precisión los supuestos normativos en que se da el ámbito de aplicación de la misma, con el objetivo de que las leyes sean reales y no disposiciones declarativas en un papel, sin aplicación práctica.

6.b. Vigilancia de los procesos electorales por parte del IEEO.¹³⁰

La reforma de 1997 al CIPPEO otorga mayor autonomía a los municipios indígenas al excluir parcialmente al IEEO de la organización de las elecciones municipales por el régimen de usos y costumbres, y deja en manos de las autoridades de cada municipio la tarea de planear, efectuar y vigilar dichos procesos; en este marco, la función del Consejo del IEEO es la de validar las Asambleas Generales Comunitarias.

De esta forma los procesos electorales de los municipios de usos y costumbres quedan sin vigilancia expresa del IEEO y casi a la buena voluntad de las autoridades municipales, quienes se comprometen a que los procesos se llevan a cabo de manera pacífica, democrática y sin conflictos, pero esto no funciona así en todos los casos.

¹²⁹ *Ibíd.*

¹³⁰ Los datos obtenidos para este apartado se encuentran en la *Colección de Sentencias Relevantes # 4*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, México, caso de Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca por Usos y Costumbres (Acuerdos, Procesos, Resoluciones y Sentencias).

Al no existir un órgano de control en las elecciones por el régimen de usos y costumbres los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas quedan desprotegidos. Ejemplo de lo anterior es la elección de 1998 en el municipio de Asunción Tlacolulita, Distrito de Yautepec.

Para diciembre del mismo año, el Consejo General del IEEO emite el acuerdo por que declara la validez de las elecciones de ciertos ayuntamientos bajo el sistema de usos y costumbres, entre los cuales se encuentra Asunción Tlacolulita. Dicho acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 9 de enero de 1999, establece que el Consejo General del IEEO adopta, en sesión especial del 26 de diciembre de 1998, la resolución de declarar válidas las elecciones realizadas en 329 municipios del Estado (entre la que se destaca el caso del municipio en tratamiento), quedando pendientes 89 municipios.

El 31 de diciembre de 1998 la LVII Legislatura del Estado erigida en Colegio Electoral emite el decreto número 39, publicado en el Periódico Oficial de la misma fecha, por el que el Colegio electoral invalida la elección de concejales celebrado bajo el régimen de derecho consuetudinario en el Municipio de Asunción Tlacolulita. Revoca las constancias de mayoría otorgadas a los concejales municipales respectivos y faculta al IEEO para convocar a los ciudadanos a participar en las elecciones extraordinarias de 1999; señala que debe celebrarse en la fecha, hora y lugar determinados dentro del plazo señalado en el artículo 22 del CIPPEO¹³¹, y se comunica dicha determinación al Poder Ejecutivo para cumplir con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

¹³¹ De acuerdo al Artículo 22 del CIPPEO: Cuando se declaran nulas algunas elecciones de Diputados locales o de Ayuntamientos, las elecciones extraordinarias se celebran sujetas a las disposiciones de del CIPPEO y a las que contenga la convocatoria que expida el Instituto Estatal Electoral, previo Decreto emitido por la Cámara local, dentro de los noventa días siguientes a la declaración de nulidad.

El 1° septiembre de 1999 dos ciudadanos ostentándose como representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Asunción Tlacolulita, inician ante el TEPJF un Juicio de Revisión Constitucional en contra del decreto que invalida las elecciones, y establecen la omisión en la que incurre el Consejo General del IEEO al no convocar a una elección extraordinaria en esa comunidad.

El 11 de noviembre de 1999, el TEPJF resuelve al determinar la improcedencia del juicio de revisión constitucional y sí la procedencia del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano para la impugnación de los hechos referidos, ordenando que el IEEO dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realicen elecciones extraordinarias en el municipio de Asunción Tlacolulita, concediendo un plazo de noventa días a partir de la notificación de la sentencia para que se diera cumplimiento al resolutivo.

En este caso el lugar donde tradicionalmente se celebran las elecciones es el Palacio Municipal, que es sitiado por el Consejo de Ciudadanos Principales encabezado por uno de los promoventes del juicio, condicionando con ello la fecha de la celebración de las elecciones a la fecha de entrega del Palacio Municipal, lo que no ocurre debido a que el administrador municipal y el Consejo de Ciudadanos Principales son de grupos antagónicos y por consiguiente no se celebran las elecciones debido a que la decisión de entregar el recinto.

Por tanto, aquellos que ostentaron ser representantes de la Asamblea General Comunitaria, promovieron el incidente de inejecución (imposibilidad de efectuar lo dispuesto por la autoridad correspondiente), que es declarado

infundado, dada la ocupación del Palacio Municipal y la imposibilidad de la celebración de la elección. Así queda expedita la procedencia del IEEO para nombrar un consejo municipal.

En las circunstancias descritas el IEEO informa al Congreso del Estado y al TEEO que no puede cumplir con lo ordenado, por lo que tiene que intervenir la Secretaría General de Gobierno mediante el diálogo con ambas partes. Tras la intervención se llega al acuerdo en el que la legislatura procede a nombrar un Consejo de Administración en el municipio el 22 de enero de 2001, para dar cumplimiento a la ejecutoria del TEPJF.

En el mismo acuerdo del 26 de diciembre de 1998 (en el que se encuentra Asunción Tlacolulita), se establecen otros casos de municipios como el de La Pe, en el que el ayuntamiento electo está integrado por las mismas personas que ya habían cumplido con su mandato y cuyo período termina, infringiendo el principio constitucional de no-reelección, conforme lo establece el artículo 98, fracción VI, segundo párrafo de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, además de lo ordenado en el artículo 27 de la Ley Orgánica Estatal Municipal.

Dichos preceptos legales en términos generales, señalan que los concejales que integren los ayuntamientos o que las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad estatal desempeñen las funciones propias del cargo municipal, no pueden ser electas para el periodo inmediato, salvo que tengan el carácter de suplentes y que no hayan ejercido el cargo.

De igual forma se encuentra el caso del municipio de San José Ayuquila, donde el regidor de hacienda en funciones es electo para ocupar el cargo de

presidente municipal y el actual regidor de educación, para desempeñar el de síndico municipal, actualizándose así la ilegalidad constitucional mencionada.

Otro municipio es el de San Miguel Tlacotepec, que si bien es cierto que existe el acta de la Asamblea Comunitaria en la que se asienta la participación de 331 ciudadanos y se encuentra firmada por la autoridad municipal y los ciudadanos asistentes a la misma, existe inconformidad por parte de ciudadanos de la propia cabecera municipal, de las Agencias Guadalupe Nucate, San Martín Sabinillo, Santiago Nuxaño y Xinitico, quienes argumentan en esencia que la elección no se lleva a cabo de acuerdo a los usos y costumbres, pues se tiene inasistencia de la mayoría de los ciudadanos del municipio, además de no repartir con oportunidad las boletas para anotar los nombres de los ciudadanos propuestos para fungir como autoridades municipales, sin contar que no instalan las urnas para depositar las boletas antes referidas, sino que se realiza la elección por medio de una sola planilla. A todas estas irregularidades se suma aquella en la que el líder del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional se presenta a la Asamblea Comunitaria como enviado del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca; lo anterior viola lo dispuesto por el artículo 109 párrafos tercero y cuarto, al no respetarse el procedimiento electoral que consuetudinariamente se lleva a cabo para proponer públicamente a los concejales y para elegirlos basados en las normas vigentes en el municipio.

En estos casos la cantidad de violaciones a las disposiciones legales y comunitarias son avasalladoras y éstas pueden disminuir siempre y cuando se le otorgue al IEEO la capacidad de observar, vigilar o calificar los procedimientos para la elección de autoridades municipales por el régimen de sus y costumbres.

Concretamente con lo que respecta al caso de la elección de la autoridad en el municipio de Santiago Matatlan, se tiene que dicha jornada electoral convocada por el presidente municipal no participan todos los ciudadanos de la cabecera y agencias municipales, por lo que viola los acuerdos en que las partes interesadas se suscriben, así como el acuerdo del Consejo General de fecha 24 de agosto de 1998 y los artículos 109, párrafos tercero y cuarto, y artículo 116 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

También se establece la existencia de municipios en los cuales las condiciones político-sociales ponen en riesgo la paz pública y, por lo mismo, hacen imposible realizar elecciones, razón por la cual el Consejo General del IEEO considera hacer del conocimiento del Colegio Electoral del Congreso del Estado que los municipios de Santa Cruz Acatepec y San Juan Ñumi no realizan el procedimiento electoral para la renovación de sus ayuntamientos durante el proceso de 1998 por no cumplir con las condiciones de paz.

Si se analiza con mayor detenimiento el acta resultante de la sesión de trabajo del Instituto se observa que en por lo menos dos municipios no existen las condiciones necesarias para efectuar elecciones de concejales. En los otros tres municipios las elecciones no son validadas por incumplimiento de las normas correspondientes, ya sea por violación del principio de no-reelección (de carácter federal), o bien porque no se dan las condiciones que la Asamblea General Comunitaria debe cubrir, mientras que en el otro caso se incumple con los usos y costumbres de la comunidad.

Lo anterior debe dar una idea de la inexistencia de vigilancia para efectuar las elecciones por usos y costumbres, situación que debe cambiar, pues si bien se

espera que la flexibilidad de la norma permita elecciones de libre determinación en los pueblos indígenas, no significa que no deba haber vigilancia sobre éstas.

Desde el capítulo cuarto se observa que no existe dentro del catálogo alguna sugerencia de procedimiento electoral por parte de la Asamblea General Comunitaria, o algún tipo de compromiso por parte de las autoridades a informar a todos los ciudadanos del municipio sobre el tipo de procesos para la elección.

En el caso del estado de Oaxaca debe obligarse a cada municipio a elaborar un tipo de reglamento para las elecciones, en el que se especifique qué tipos de procedimientos puede la Asamblea Comunitaria presentar como propuesta al pleno de ésta con el objeto ser aprobada. Si se busca un antecedente sobre el tipo de violación que puede infringirse dentro del régimen de usos y costumbres se debe recurrir al caso de Asunción Tlacolulita.

Otra propuesta manifiesta dentro de la investigación es la de obligar a la Asamblea comunitaria que al informar la fecha, lugar y hora, también informe sobre los tipos de procesos disponibles. Este documento puede ayudar a proceder en la defensa de los derechos políticos electorales de los ciudadanos indígenas para no tener que recurrir a instancias federales como el TEPJF para la resolución de casos que pueden discutirse al interior del Estado.

El TEPJF es última instancia de apelación y así debe funcionar para todos los casos en la república, ello para expedir justicia pronta, por lo tanto no deben apelar a esta instancia casos que pueden ser resueltos en cada entidad.

Es en este punto que se debe reflexionar sobre los derechos político-electorales de los pueblos indígenas bajo dos disyuntivas. La primera, sobre la autonomía y la autodeterminación de elección de su propio gobierno, el que debe ser respetado como parte fundamental de los pueblos; la segunda, de la

flexibilidad de las normas que no deben afectar a las disposiciones de cada comunidad.

La primera limitación puede solucionarse al obligar a las Asambleas Generales Comunitarias a someterse algún tipo de vigilancia por parte del IEEO. En el caso de la segunda, se tiene la necesidad de un cuerpo de normas a forma de ley consuetudinaria que regule estos casos, sin que ello implique el total sometimiento de los procedimientos para elecciones en municipios con mayoría de población indígena o que se rijan por usos y costumbres.

Es necesario crear un cuerpo normativo sistematizado y flexible de todos los derechos consuetudinarios indígenas existentes en el país (cincuenta y seis –o tal vez más, dependiendo de las particularidades de cada comunidad) para establecer un parámetro, por el cual se protejan todas las expresiones jurídicas de los pueblos indígenas.

Se debe hacer hincapié en las normas consuetudinarias indígenas en todos los ámbitos de la vida social, desde el elemental (protección de la cultura –lengua, costumbres, tipo de alimentación tradicional, vestimenta, etc.), hasta lo procesal-penal (castigo de delitos graves como el asesinato) pasando, por supuesto, por los derechos humanos, laborales y político-electorales.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES

7.a. Conflicto entre derechos políticos individuales y derechos políticos colectivos.

Hablar de los derechos políticos es hablar de los ciudadanos. Bajo la concepción tradicional del derecho son los ciudadanos quienes tienen la capacidad de incidir en la toma de decisiones, y precisamente es el ciudadano quien participa en los comicios para intervenir en la vida política.

La oposición entre la concepción individual de los derechos y la concepción colectiva de los mismos tiene en este ámbito su mayor fricción. Se cuestiona ¿cómo pueden los ciudadanos indígenas de México intervenir en la vida política municipal (como un espacio de interrelación inmediato) bajo los diversos tipos de usos y costumbres, sin que ello signifique, en la mayoría de los casos, una violación de la norma constitucional?

Si bien el reconocimiento de las diversas etnias del país es enriquecedor en los ámbitos social y cultural, también es cierto que presenta nuevos problemas de integración social, económica y sobre todo jurídica. El caso de Oaxaca es uno de los más representativos. Al ser el primer estado de la federación que reconoce y práctica las elecciones por usos y costumbres (elecciones por la ley de pueblo) muestra diversos fenómenos que deben ser estudiados en diversos campos de las ciencias sociales.

La discusión entre el respeto y adopción de los métodos como los usos y costumbres para el nombramiento de las autoridades locales y la protección de las garantías individuales es un debate que puede solucionarse si se integra un marco jurídico incluyente, es decir, la convivencia de la ley escrita y la oral.

De acuerdo con el capítulo primero del título segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)¹³² los ciudadanos tienen derecho a votar en las elecciones, sin que sobre ellos se ejerza presión o coacción alguna. Para ejercer tal derecho la constitución mexicana estipula que se debe tener la calidad de ciudadano,¹³³ sumados a las disposiciones del COFIPE¹³⁴.

En las elecciones por usos y costumbres los derechos individuales se ven transgredidos, pues “de acuerdo a la ley de pueblo” o “la tradición del lugar”, en algunas de estas elecciones no pueden participar las mujeres; ejemplo más fehaciente se encuentra en la elección para municipales de 1995, en a que setenta y cuatro municipios imponían restricción al voto femenino.¹³⁵ En las elecciones de 1998 son tres los municipios con este mismo régimen de elección los que presentan el mismo fenómeno. ¹³⁶

Aun cuando las mujeres son ciudadanas y cumplen con los requisitos del COFIPE, en algunos lugares por tradición, se les niega la capacidad de intervención. Si es “la costumbre” la que inhibe, en estos casos, la participación libre de las ciudadanas mexicanas ¿se debe considerar a los usos y costumbres como transgresores de las normas nacionales?. Para responder se debe retornar a la discusión sobre los derechos individuales y colectivos.

¹³² El título segundo del capítulo primero se refiere a la participación de los ciudadanos en las elecciones y comprende del artículo 4° al 6° del COFIPE.

¹³³ De acuerdo con el artículo 34: Son ciudadanos de la república los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años;
- II. Tener un modo honesto de vivir.

¹³⁴ Los requisitos del COFIPE son: Estar inscritos en el registro federal de electores, contar con credencial para votar y emitir el sufragio en la sección electoral correspondiente al domicilio del ciudadano, con excepciones previstas por el mismo código.

¹³⁵ VER capítulo cuarto, apartado a.1.

¹³⁶ Los municipios a los que se hace alusión son: San Martín de las Peras, perteneciente al distrito electoral 3 del estado, el municipio de Mihuatlán de Porfirio Díaz, distrito electoral 10 y el municipio de Tuxtepec del distrito electoral 1. Esto de acuerdo al *Informe General sobre usos y costumbres en comunidades indígenas y procesos políticos electorales*, efectuado por el Dr. José Antonio Aguilar Rivera (coordinador de proyecto), realizado por el IFE en 1999. VER pp. 49 – 51 y 55 – 61.

En consideración a la inexistencia de un solo cuerpo de normas válidas para todos estos pueblos indígenas¹³⁷ y la diversidad de criterios con que se aplican los usos y costumbres, es casi imposible proporcionar respeto a los derechos políticos individuales, pues si bien la participación de los ciudadanos de forma individual en las elecciones es violada de distintas formas, la participación de los ciudadanos (sean hombres y mujeres) es más restringida.

La dinámica se basa en la organización política tradicional con un sistema de cargos cívico-religiosos; cabe destacar que predominan un conjunto de instancias municipales articuladas a la centro urbano, con la que se mantienen lazos políticos y económicos, además de nexos lingüísticos, ideológicos y ceremoniales, lo que restringe el campo de autodeterminación de cada pueblo.¹³⁸

Además la organización tradicional se representa por el sistema de grados de edad, por medio del cual un individuo ocupa a lo largo de su vida distintos puestos sociales y políticos específicos tanto en el ámbito de su unidad doméstica como en la vida colectiva de su comunidad. Este sistema determina los momentos y las posibilidades de acceso de un grupo generacional a los distintos niveles de los "sistemas de cargos", conformando por grupos de individuos de edades similares.¹³⁹

De tal forma que aquellos individuos de 18 años que pueden integrarse a una mesa directiva cumpliendo con todos los requisitos que el COFIPE señala¹⁴⁰

¹³⁷ Ya se trate para las cincuenta y seis que habitan el país, o bien para las dieciséis que radican en el estado de Oaxaca.

¹³⁸ *Ibíd.*, pp. 115 – 117.

¹³⁹ *Ibíd.*, pp. 123.

¹⁴⁰ Los requisitos que el COFIPE señala para ser integrante de una mesa directiva se encuentran señalados en artículo 129 del mismo Código, el que a la letra dicta: Para ser integrante de la mesa directiva de casilla se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y ser residente en la sección electoral que comprende a la casilla;
- b) Estar inscrito en el registro federal de electores;
- c) Contar con credencial para votar;

no pueden hacerlo debido a que por el rango de edad en que se encuentran no participan aún en la vida política de la comunidad.

Regularmente los rangos de edad no coinciden con los fijados por el COFIPE, por lo tanto se necesita establecer algún tipo de normatividad, o bien, mayor vigilancia de los procesos electorales en los municipios que se rigen por el régimen de usos y costumbres, de no ser así la problemática que representan los procesos electorales dudosos continuará.

Si el respeto a los usos y costumbres violenta los derechos de la ciudadanía para participar en la toma de decisiones que afecta a la colectividad y contraviene las disposiciones constitucionales ¿cómo se puede suponer que estos sean los métodos más apropiados para que las comunidades indígenas elijan a sus representantes?. El problema se debe a una falta de ley secundaria que regule los procedimientos y garantice el respeto a los usos y costumbres.

Por lo tanto, la defensa de las formas de autogobierno se observa desde el cumplimiento del derecho positivo con respeto a las particularidades de cada etnia. Es así como se propone la creación de una ley secundaria a modo de cuerpo de normas consuetudinarias que permitan a los pueblos indígenas la conservación de su identidad sin que ello signifique violación a los derechos de sus miembros.

En el caso de la autodeterminación, esta no debe establecerse como separación de territorios o gobiernos, más bien se debe entender la existencia de una soberanía o unidad nacional y que tiene que ser respetada y acatada; el

-
- d) Estar en ejercicio de sus derechos políticos;
 - e) Tener un modo honesto de vivir;
 - f) Haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la junta distrital ejecutiva correspondiente;
 - g) No ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía; y
 - h) Saber leer y escribir y no tener más de 70 años al día de la elección.

respeto a las formas de elección y gobierno de los pueblos indígenas se debe respetar en la medida que el campo de acción de estos pueblos no transgreda la Constitución y preserve la unidad nacional.

Si el desarrollo de las formas de gobierno indígena ha subsistido durante siglos de forma paralela al derecho constitucional es por que este tipo de derecho puede modificarse (de acuerdo a las costumbres de cada comunidad indígena) y adaptarse a circunstancias no previstas dentro del mismo. No debe descartarse por ningún motivo la capacidad del derecho consuetudinario a ser regulado por leyes secundarias, por un marco jurídico que permita mantener el respeto a los derechos individuales de los ciudadanos indígenas y preservar sus formas culturales dentro de la autodeterminación.

Es recomendable establecer una ley de usos y costumbres ya que la Constitución mexicana garantiza su reconocimiento a los pueblos indígenas en el artículo 2º, o por lo menos que cada Cámara local se encargue de regular lo concerniente a los tipos de elección de autoridades, respetando el cuerpo de normas de carácter cultural y jurídico de cada pueblo indígena. Esto facilita, al interior de las comunidades, el discernir sobre el respeto a sus costumbres y el respeto a los derechos de sus miembros.

Se tiene que reconocer que los procesos de autodeterminación indígena son benéficos al establecer marcos jurídicos plurales tendientes al reconocimiento y mejor regulación de los derechos indígenas. Es a través del municipio que esta autodeterminación se puede realizar siempre y cuando se amplíen las facultades jurídicas del municipio para la inmediata solución consensada de los problemas al interior de cada pueblo.

El camino que la nación mexicana ha elegido no es fácil de andar. Falta evaluar la aplicabilidad de las actuales reformas constitucionales sin ninguna regulación secundaria que garantice la aplicación de estos derechos.

Es necesario encaminar al país a un sitio de pluralismo jurídico en el que el proceso de integración no tenga necesariamente que apelar a los convenios internacionales, sino más bien a la propia legalidad interna establecida por el país. También es necesaria la creación de una ley indígena que concilie los derechos de la comunidad y respete las garantías individuales de sus miembros, que se someta a la Constitución y garantice la preservación de la organización social, cultural, económica y jurídica a través de facultades municipales ampliadas.

7.b. El proceso de decadencia del PRI en Oaxaca.

Hasta 1992 el PRI mantiene altos porcentajes de votos en la entidad, en ese año el tricolor obtuvo la gubernatura con 94.20 % de los sufragios. El PRD consigue despuntar como la segunda fuerza política en el Estado, al conseguir 2.80 % de los votos, seguida por el PAN con el 0.70 %.

Dos años después, en los comicios federales de 1994 el escenario electoral cambia para el tricolor, el PRD se posiciona a la alza al lograr 27.00 % de los sufragios incrementando su votación 17.20 puntos porcentuales en comparación con los comicios anteriores. El PAN también aumenta su votación al conseguir 12.90 % de los sufragios.

Un año después, en 1995 continúa la tendencia descendente del PRI y en la elección federal de 1997 sostiene su votación, al ser incrementadas las del PRD y el PAN. El PRD consigue 29.50 % de los votos, el PRI obtiene el 47.80 % y el

PAN con 12.20 %. Se puede apreciar que la caída del PRI es constante, cada vez pierde más sufragios en el estado. Esta caída del porcentaje de votos a favor del PRI se puede observar tanto en el ámbito federal como el local, en el que las municipalidades no han sido la excepción.

No se sabe si la decadencia en los resultados electorales del PRI se deba al desquebrajamiento del partido, a la poca solidez para la toma de decisiones, o bien que sea un proceso propio de desgaste por permanecer tanto tiempo en el poder, lo que es cierto que este proceso se consolida de elección en elección.

7.c. El impacto político-electoral del régimen de usos y costumbres.

Del análisis comparativo entre las características de los municipios de partidos y los municipios de usos y costumbres se observa que existe diferencia significativa en la composición poblacional sobre todo en las variables extensión territorial, población total, población por cabecera municipal, población indígena por municipio, total de viviendas y población económicamente activa, además estas diferencias se acentúan en el índice de marginación.

Se puede distinguir que comparten características muy similares en número con respecto a variables como: población masculina y femenina, población indígena monolingüe, población analfabeta y población católica.

Ya en la segunda parte del análisis se relacionan las características sociodemográficas con el porcentaje de votos obtenidos por las alianzas y partido político.

Para la elección federal del 2000 de senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional se imposibilita determinar la influencia real de las características sociodemográficas en los sufragios obtenidos

por cada partido político en los municipios de Oaxaca. Lo mismo ocurre en la elección federal para diputados por ambos principio.

En consecuencia con la evidencia empírica aportada en el capítulo tercero, apartado c) y la del capítulo quinto, no se establece una relación directa (proporcional o inversa) de las características localizadas en los municipios de Oaxaca con los porcentajes de sufragios para cada partido que participó en la contienda federal del 2000 para la elección de diputados y senadores.

No así en la elección de Presidente de la República del 2000 en donde la influencia es considerable con características sociodemográficas en municipios con régimen de usos y costumbres.

Así se tiene que las variables que se relacionaron en los municipios de usos y costumbres con los porcentajes de votos con la Alianza por el Cambio son: la población económicamente activa, la población católica en el municipio, la población analfabeta de 15 años o más e índice de marginación. Las correlaciones se observan de forma positivas para las primeras dos variables, mientras se establece en forma negativa con las última dos.

El caso de los porcentajes de votación obtenidos por el PRI también mantiene un tipo de correlación con algunas variables de los municipios con régimen de usos y costumbres, en las que se encuentran: la población indígena en la cabecera municipal, la población económicamente activa, la población analfabeta de 15 años o más y el índice de marginación. Caso contrario al observado en la votación de Alianza por el Cambio, el PRI mantiene correlaciones negativas con las dos primeras variables y positivas con las dos últimas.

De acuerdo con las ecuaciones formuladas en el capítulo quinto apartado c) 3.3. son tres las variables que a través de sus incrementos o decrementos

(según sea el caso) definen la inclinación de los electores en los municipios con régimen de usos y costumbres, estas tres características son: La población económicamente activa por municipio, la población analfabeta con 15 años o más y el índice de marginación.

Con esto se confirma que solo algunas características que aparecen en el supuesto inicial, marcan diferencias entre los municipios con régimen de partidos políticos y los municipios de régimen de usos y costumbres, y su relación con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido.

Por lo tanto, el impacto político-electoral del régimen de usos y costumbres en el Estado de Oaxaca se observa en la elección federal de Presidente de la República, impacto que ayuda a preservar al PRI como primera fuerza del Estado y posiciona a la Alianza por el Cambio como segunda fuerza, fenómeno que desplaza a la Alianza por México hasta el tercer sitio.

7.d. A manera de propuestas.

Las propuestas que se presentan a continuación se encaminan a una mayor regulación del régimen electoral de usos y costumbres, se desprenden del trabajo de análisis del régimen en general.

Primera, se debe contar con una ley secundaria (o Ley indígena) que garantice las posiciones del artículo 2º de la Constitución mexicana, este cuerpo de normas, tiene que regular en lo particular las relaciones entre los pueblos indígenas y su relación de estos con el Estado.

Segunda, se debe otorgar mayores atribuciones a los municipios en lo referente a la resolución de conflictos en materia de lo común (delitos menores),

esto con la finalidad de que su regulación sea efectiva en el trato inmediatos con los ciudadanos.

Tercera, en el caso de Oaxaca, para que un municipio opte por el régimen de usos y costumbres en la elección de sus autoridades municipales debe tener la capacidad de proponer a través de su Asamblea General Comunitaria la adopción del régimen, esto elimina por completo la intervención de los partidos políticos en los comicios.

Cuarta, se tiene que dar más atribuciones al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca en lo referente a la vigilancia de los comicios en los municipios con régimen de usos y costumbres. Además debe tener ingerencia en la aceptación o rechazo de un municipio en el catálogo de usos y costumbres.

Quinta, es necesaria la creación de ley o un apartado en el CIPPEO exclusivo sobre los métodos de impugnación en el régimen de usos y costumbres, así se pueden prevenir los conflictos postelectorales que requieren la intervención la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, se le debe de dotar de atribuciones sobre la materia al Tribunal Estatal Electoral para regular el conflicto en el mismo estado, sin tener que movilizar a los representantes de las comunidades fuera de su territorio.

Las cinco propuestas tienen como espíritu el mejorar el funcionamiento del régimen de usos y costumbres, que constituye un esfuerzo más de tolerancia para mantener la unidad de México.

FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

Adip, Amado; *Conflicto entre ley y costumbre*, Depalma, 1975, 2ª edición, Buenos Aires.

Aguirre Beltrán, Gonzalo; *Formas de gobierno indígena*, FCE, 1980.

Análisis interdisciplinario de la declaración Americana de los derechos de los pueblos indígenas. X jornadas Lascasianas, UNAM, Serie: Doctrina jurídica, núm. 59, 2001, México.

Arteaga Nava, Elisur; *Derecho constitucional*; Colección: Juristas latinoamericanos, Oxford University Press – Harla; 1998, México.

Bartolomé, Miguel Alberto, y Alicia Mabel Barabas; *La presa cerro de oro y el ingeniero gran Dios. Relocalización y etnocidio chinanteco*, tomo 1, INI – CONACULTA, 1990.

Cabanellas de las Cuevas, Guillermo; *Diccionario Jurídico Elemental*, 11ª edición, Heliasta editores, 1993, México.

Carrasco, Tania; *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, IIDH – COLMEX, 1988, México.

Cordero Aveldaño, Carmen; "El derecho de la costumbre", en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, FCE – AGN, 1996, México.

Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1999, México.

De la Fuente, Julio; *Yalag. Una villa zapoteca serrana*, INI, 1977, México.

Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno, Colección: Eslabones de la democracia, # 1, IFE, 2000.

Embriz Osorio, Arnulfo(coor.); *Representación política, pueblos indios y distritos electorales: 1997*, INI, 1997, México.

Emmerich Isaac, Gustavo Ernesto; "Mapa electoral de México: 1994"; en: *Polis 94*, UAM, México, 1995.

García Ramírez, Sergio; "Los derechos de los indígenas"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, AGN-FCE, 1996, México.

Gómez, Magdalena; "Derecho consuetudinario indígena"; en: Teresa Valdivia Douche (coordinadora y editora); *Usos y costumbres de la población indígena en México. Fuentes para el estudio de la normatividad*; INI, 1996, México.

González Galván, Jorge Alberto; *El derecho consuetudinario de las culturas indígenas en México*, UNAM – IIJ, 1994, México.

González Galván, Jorge Alberto; "Tradiciones jurídicas diferentes", en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas*, AGN – FCE, 1996, México.

González Oropeza, Manuel, y Francisco Martínez Sánchez; *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*; tomo II, IEEO, 2001.

González Oropeza, Manuel; "Derechos indígenas. Hacia un fuero indígena"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, FCE – AGN, 1996, México.

Greenberg, James B., *Religión y economía de los chatinos*, serie: antropología social, # 77, INI, 1987, México.

Kymlicka, Will; *Ciudadanía multicultural*; Paidós, 1996, México.

González Oropeza, Manuel, y Francisco Martínez Sánchez; *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*; (tomo II), Tribunal Estatal Electoral, 2001, México.

Martínez Silva, Mario, y Roberto Salcedo Aquino; *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000, México.

López, Clemente de Jesús; "Usos y costumbres y elecciones municipales en Oaxaca", en: *Transición, debate y propuesta en Veracruz*; número 34, abril del 2001, México.

Mártinez Vásquez, Víctor Raúl, y Fausto Díaz Montes (coords.), *Elecciones municipales en Oaxaca*, IEEO, 2001, México.

Mues, Laura; *Derechos indígenas*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1999.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio; "Las demandas jurídicas de los pueblos indios"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas en México*; FCE - AGN, 1996, México.

Ruiz Mondragón, Laura; *Los pueblos indios en los comicios federales de 1997*; INI, 1997, México.

----- "El voto indio: nuevamente para el PRI"; en *Estudios y análisis A C*, EAAC, 2000, México.

Salmiento Silva, Sergio; "El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía"; en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, AGN-FCE, 1996, México.

Soberantes, José Luis; "Por una igualdad Real", en: *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, AGN - FCE, 1996, México.

Velásquez, María Cristina; *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, IEEO, 2001, México.

HEMEROGRÁFICAS

Durand Alcántara, Carlos H.; "Algunos elementos en torno al derecho consuetudinario", en: *Alegatos*, # 22, septiembre – diciembre, 1992, México.

Guerrero Morales, Beatriz; "Participación de las comunidades indígenas en los procesos electorales federales", en: *Derecho y cultura*; Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, Primavera – verano, 2001, México.

La Jornada, 11 de Febrero de 2001.

Ruíz Mondragón, Laura; "Como votan los indios", en: Etcétera: semanario de política y cultura, México, #363, 13 de enero 2000, pp. 18-25.

Sánchez, Carlos; "Contexto histórico de la primera Constitución política oaxaqueña"; en: *Constituciones Políticas de Oaxaca*, UABJO-Gobierno del Estado de Oaxaca, 2000.

Stavenhagen, Rodolfo; "Derecho consuetudinario indígena en América Latina", en: *América Indígena*, Instituto Indigenista Interamericano, año XLIX, # 2, Vol. XLIX, Abril – junio, 1989, México.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando; "Discurso inaugural de las X jornadas Lascasianas"; en: *Análisis interdisciplinario de la declaración americana de los pueblos indígenas*, UNAM – IIJ, Serie: Doctrina Jurídica, # 59, 2001, pp. XXV. Las Jornadas Lascasianas se llevaron a cabo el 7 de marzo de 2000 en el Antiguo Colegio de Santo Tomás de la Ciudad de Antigua Guatemala, Guatemala.

DOCUMENTALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (vigente), 2003.

Informe General sobre usos y costumbres en comunidades indígenas y procesos políticos electorales, efectuado por el Dr. José Antonio Aguilar Rivera (coordinador de proyecto), realizado por el IFE en 1999.

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989, México.

OIT, *Comunicado*, junio de 1994.

Actas de sesión de trabajo: junio, Archivo, Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, México, 1995.

Diccionario Jurídico, Espasa Lex, 1999, España.

Anuario Estadístico del estado de Oaxaca; Tomo 1, INEGI, 2001, México.

Memorias de las elecciones estatales y municipales de 1998-1999, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Oaxaca: Colección de Elecciones 2001; Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación; 2001.

TABLA DE PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN EN LOS MUNICIPIOS

PARTIDO POLÍTICO	PROPUESTA	LISTA DE MUNICIPIOS
Partido Acción Nacional	El cambio de 35 municipios de régimen de usos y costumbres a régimen de partidos políticos.	Santa María Atzompa, San Lorenzo Cacaotepec, Nazareno Etla, Ixtlan de Juárez, San Ildefonso Villa Alta, Santiago Matatlán, Satiago Astata, San Mateo del Mar, Asunción Tlacolulita, Rojas de Cuauhtémoc, San Jerónimo Tlachahuaya, San Ildefonso Amatlán, San Antonio Tepetlapa, Santiago Nuyoo, Santa María Yucuhiti, San Vicente Nuñú, Teotongo, Ayoquezco de Aldama, San Bernardo Mixtepec, San Jorge Nuchita, Santiago Apoala, San Antonio Nanahuatípam, San Martín Toxpalan, San Pedro y San Pablo Ayutla, San Juan Lalana, Santiago Choápam, San Juan Bautista Tlachichilco, San Andrés Tepetlapa, Coicoyán de las Flores, San Lorenzo Victoria, San Francisco Tlapancingo, San Agustín de las Juntas, San Sebastián Tutla, Santa María del Tule y San Miguel Chimalapa.
Partido Acción Nacional	La conservación del régimen de partidos políticos en un municipio.	San Andrés Dinicuiti
Partido Revolucionario Institucional	El cambio de 2 municipios de régimen de usos y costumbres a régimen de partidos políticos.	Guevea de Humboldt y Mazatlán Villa de Flores.
Partido de la Revolución Democrática	El cambio de 24 municipios de régimen de usos y costumbres a régimen de partidos políticos.	Santa María Atzompa, San Lorenzo Cacaotepec, Nazareno Etla, Ixtlán de Juárez, San Ildefonso Villa Alta, Asunción Tlacolulita, Rojas de Cuahutémoc, San Jerónimo Tlachochahuaya, Santiago Matatlán, San Antonio Tepetlapa, Santa María Yucuhiti, Teotongo, San Jorge Nuchita, San Antonio Nanahuatípam, San Martín Toxpalan, San Juan Lalana, Santiago Choapán, Coicoyán de las Flores, San Lorenzo Victoria, San Francisco Tlapancingo, San Agustín de las Juntas, San Sebastián Tutla, Santa María del Tule y San Miguel Chimalapa.
Partido de la Revolución Democrática	La conservación del régimen de partidos políticos en un municipio.	San Andrés Dinicuiti
Partido Cardenista	El cambio de 10 municipios de régimen de usos y costumbres a régimen de partidos políticos.	San Lorenzo Cacaotepec, Nazareno Etla, San Juan del Estado, San Juan Bautista Jayacatlán, San Tomas Mazaltepec, San Andrés Zabache, San Miguel el Grande, Santiago Yosondúa, San Pedro Teutila y San Antonio de la Cal.
Partido Cardenista	La conservación del régimen de partidos políticos en 4 municipios.	Ciénega de Zimatlán, San Pedro Ixtlahuaca, San Gertrudis y Soledad Etla.
Grupo de ciudadanos	El cambio de 2 municipios de régimen de partidos políticos a régimen de usos y costumbres.	San Pedro y San Pablo Teposcolula
Consejales municipales	Mantenimiento de régimen de partidos políticos.	San Pedro y San Pablo Teposcolula

Datos proporcionados por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en las memorias de las elecciones estatales y municipales 1998-1999.

TABLA DE REUNIONES DEL IEEO Y LOS MUNICIPIOS

Distrito Electoral	Municipio	Fecha de reunión	Participantes	Principales Acuerdos o Conclusiones
I	San Pedro Ixtlahuaca	11 de marzo	Autoridad municipal	1. En virtud de que el PC se desistió de participar en la elección de consejales municipales, la autoridad se comprometió a enviar y respetar la participación de las agencias en la asamblea de elección.
I	Santa María Atzompa	2 y 13 de marzo	Autoridad municipal, agentes municipales y de policía y ciudadanos.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres.
II	San Lorenzo Cacaotepec	2 de marzo	Administrador municipal, autoridad agraria, consejo de ancianos y organizaciones sociales.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres.
II	Soledad Etla	11 de marzo	Autoridad municipal.	1. La autoridad municipal se comprometió a consultar a la población para determinar el régimen electoral.
III	Ixtlán de Juárez	3 de marzo	Autoridad municipal.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres.
IV	Asunción Tlacolulita	13 de marzo	Autoridad municipal.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres. 2. El PAN y el PRD, partidos solicitantes del cambio de régimen electoral, no asistieron a la reunión, pero apoyaron esta resolución.
IV	San Jerónimo Tlacoahuaya	3, 17 y 13 de marzo y 30 de abril	Autoridad municipal, autoridad agraria, comité para la defensa de los usos y costumbres y organizaciones sociales y organismos cívicos.	1. Que la elección de la autoridad municipal sea por el régimen de usos y costumbres. 2. Realizar elecciones democráticas, limpias y pacíficas. 3. La elección de la autoridad municipal será organizada por el IEE y los miembros de la comunidad; vigilada, auditada y supervisada por los consejeros electorales, así como por la participación de un notario público y de observadores de organismos no gubernamentales. 4. Se levantará un padrón general de ciudadanos que será integrado por las personas y vecindados, con residencia mínima de dos años y medio. Personal del IEE levantarán el padrón con la participación de representantes de los dos grupos interesados. 5. El voto será universal, libre y secreto, personal e intransferible, depositado en urnas. 6. La fórmula para presentar a los candidatos a ocupar los cargos será por

				planillas.
XI	Pinotepa de Don Luis	7 de marzo y 4 de mayo	Nadie asistió a la reunión.	1. Al no asistir la autoridad municipal a la reunión, la resolución se reservó al Consejo General del Instituto.
XIV	Teotongo	6 de marzo	Autoridad municipal, representantes del PAN y el PRD.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres.
XV	San Andrés Dinicuiti	5 de marzo	Nadie asistió a la reunión.	1. Al no asistir la autoridad municipal a la reunión, la resolución se reservó al Consejo General de Instituto.
XV	San Jorge Nuchita	6 de marzo	Autoridad municipal	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres.
XV	Santa María Camotlán	6 de marzo	Autoridad municipal, organizaciones sociales y organismos cívicos.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres.
XVII	San Antonio Nanahuatipam	12 y 30 de marzo	Autoridad municipal, representante del PRD y ciudadanos del municipio.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres, quedando pendiente por definir el procedimiento específico de la elección.
XVII	San Martín Toxpolan	13 de marzo	Autoridad municipal, autoridad agraria (ejidal y comunal), representante de la pequeña propiedad y organizaciones sociales.	1. En esta reunión el presidente municipal se comprometió a consultar a los integrantes del cabildo y a los ciudadanos de la cabecera y de las agencias, con la finalidad de mantener el régimen electoral de los usos y costumbres. 2. En una segunda reunión, celebrada el 18 de agosto en el Consejo municipal electoral de Cuicatlán, quienes participaron en la primera, además de los dirigentes del PRD en el municipio, aceptaron que se ayuntamiento fuera renovado por el régimen de usos y costumbres, quedando pendiente determinar el procedimiento específico de la elección.
XIX	Ayoquezco de Aldama	10 de marzo	Autoridad municipal	1. El PAN y el PC, partidos que habían solicitado el cambio de régimen electoral, se desistieron de su petición. 2. Se acordó mantener el sistema electoral de usos y costumbres en la renovación de sus autoridades municipales.
XXI	San Juan Bautista Tlachichilco	4 de marzo	Autoridad municipal	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres.
XXI	San Sebastián Tecomaxtlahuaca	4 de marzo	Autoridad municipal	1. Cambiar el sistema electoral, de competencia entre partidos políticos al de usos y costumbres.
XXII	Santa Cruz Amilpas		No había condiciones para celebrar	1. Al no asistir la autoridad municipal a la reunión, la resolución se reservó al Consejo General del Instituto.

			reuniones de trabajo	
XXII	Santa María del Tule	10 y 16 de marzo	Autoridad municipal, comité directivo único del fraccionamiento "el Rosario"	1. No se llegó a ningún acuerdo específico, se continuará su análisis y discusión.
II	Nazareno Etna	6 de abril	Autoridad municipal	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres.
IV	Rojas de Cuauhtémoc	6 y 21 de abril	Autoridad municipal	1. A las reuniones no asistieron los representantes del PAN y el PRD. 2. La autoridad municipal se opuso al cambio de régimen electoral. 3. No hubo acuerdos y el IEE señaló que será el Consejo General quien determinará su régimen de elección.
IV	Santiago Matatlán	6 y 23 de abril	Autoridad municipal, organizaciones sociales y cívicas, representantes del PRI y el PRD, representantes de la agencia de San Pablo Güilá y representantes de las agencias de policía.	1. No se tomaron acuerdos definitivos. Su solución quedaría pendiente.
V	Guevea de Humboldt	13 de abril	Autoridad municipal, agentes municipales y de policía y ciudadanos caracterizados.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres. 2. La autoridad municipal garantizará la participación de los ciudadanos de las agencias que siempre han participado en la elección.
VI	San Mateo del Mar	13 de abril	Autoridad municipal y representantes del PRD.	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres. 2. La autoridad municipal se comprometió a dar mayor atención a las agencias y congregaciones, y repetir la elección de sus autoridades.
XVII	Mazatlán Villa de Flores	7 de abril	Autoridad municipal	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres, quedando pendiente por definir el procedimiento de la elección.
XVII	Huauतेpec	7 y 20 de abril	A la primera reunión asistió la autoridad municipal. A la segunda reunión no compareció.	1. Se pidió a la autoridad municipal acompañar su solicitud de cambios de sistema electoral (de partidos políticos a usos y costumbres) con el respaldo de la comunidad, decisión que debería tomar la comunidad en su conjunto, en asamblea comunitaria. 2. Como no asistió la autoridad municipal a la segunda reunión, la decisión la tomaría en Consejo General con la información y elementos de juicio que tienen en el instituto.
XX	San Juan Lalana	14 de	Autoridad	1. El mantener el sistema electoral de

		abril	municipal y representantes de organizaciones sociales	usos y costumbres. 2. El PAN y el PRD, partidos que habían solicitado el cambio de sistema electoral, no asistieron a la reunión y se desistieron de su solicitud.
XX	Santiago Choápam	14 de abril	Se solicitó a la autoridad municipal; no asistió.	1. Al no asistir la autoridad municipal a la reunión, la resolución se reservó al Consejo General del Instituto.
XXI	Coicoyán de las Flores	15 de abril	Autoridad municipal	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres. 2. En la elección participarían todas las agencias municipales y de policía.
XXI	San Francisco Tlapancingo	15 de abril	Nadie asistió a la reunión	1. Al no asistir la autoridad municipal a la reunión, la resolución se reservó al Consejo General del Instituto.
XXII	San Agustín de las Juntas	17 de abril	Autoridad municipal	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres. 2. La convocatoria a la asamblea comunitaria será abierta a toda la comunidad.
XXII	San Antonio de la Cal	17 de abril	Autoridad municipal	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres. 2. La convocatoria a la asamblea comunitaria será abierta a toda la comunidad, participando agencias y vecindados.
XXII	San Sebastián Tula	17 de abril	Autoridad municipal, representantes del PAN y el PRD, consejo directivo del fraccionamiento "El Rosario" INFONAVIT, y representantes de organizaciones sociales	1. Los representantes de los partidos políticos reiteraron su petición para que los ciudadanos del fraccionamiento "El Rosario" participen en la elección y que se respeten sus derechos políticos; asimismo manifestaron su pleno respeto por los usos y costumbres. 2. La autoridad municipal se comprometió a plantearlas ante la asamblea de la cabecera, con la finalidad de dar una respuesta.
XXIV	San Miguel Chimalapa	16 y 27 de abril	Autoridad municipal	1. Mantener el sistema electoral de usos y costumbres. 2. El PAN y el PRD, luego de las sesiones de trabajo, se desistieron y decidieron respetar la elección por usos y costumbres. 3. La autoridad municipal se comprometió a promover la participación amplia de todos los ciudadanos en la asamblea general comunitaria.

Datos proporcionados por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en las memorias de las elecciones estatales y municipales 1998-1999.

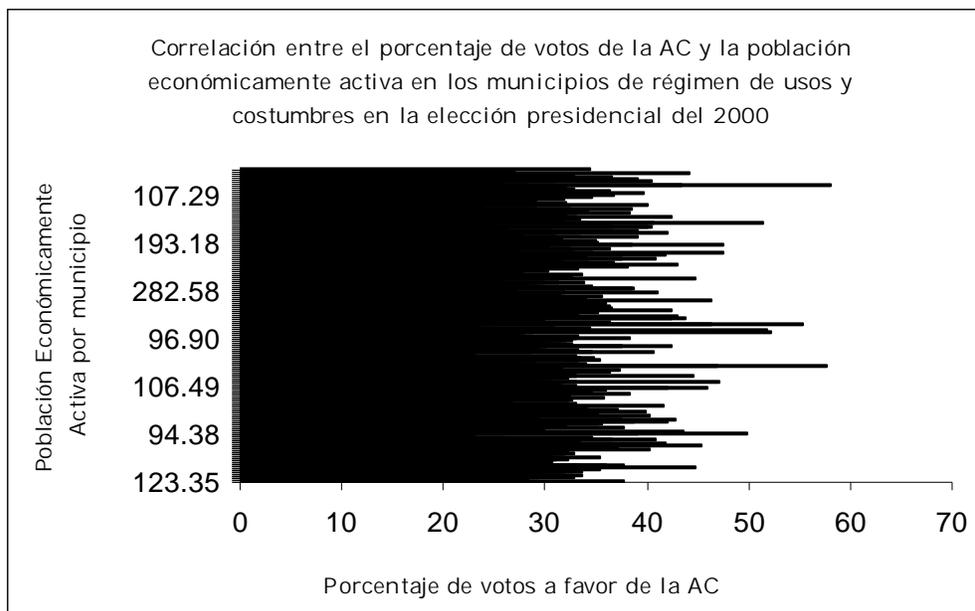
TABLA DE ELECCIONES VALIDAS DE MUNICIPIOS DE RÉGIMEN DE USOS Y
COSTUMBRES DE 1998

FOLIO	DISTRITO	CABECERA DISTRITAL	MUNICIPIO	FECHA
1	III	Ixtlan de Juárez	Santa María Yavesia	23/08/98
2	III	Ixtlan de Juárez	Guelatao de Juárez	16/08/98
3	III	Ixtlan de Juárez	Santa María Yalina	30/08/98
4	III	Ixtlan de Juárez	Nuevo Zoquiapan	S/F
5	III	Ixtlan de Juárez	San Pablo Macuiltiaguís	18/08/98
6	III	Ixtlan de Juárez	Abejones	04/10/98
7	IV	Tlacolula de Matamoros	Asunción Tlacolulita	18/10/98
8	VII	Santo Domingo Tehuantepec	San Miguel Tenango	20/12/98
9	VII	Miahuatlan de Porfirio Díaz	San Juan Ozolotepec	25/10/98
10	VII	Miahuatlan de Porfirio Díaz	San José Lachiguiri	15/10/98
11	VII	Miahuatlan de Porfirio Díaz	San Francisco Ozolotepec	02/10/98
12	VIII	San Pedro Pochutla	San Mateo Piñas	16/11/98
13	VIII	San Pedro Pochutla	San Miguel del Puerto	25/10/98
14	VIII	San Pedro Pochutla	Santo Domingo Morelos	15/11/98
15	IX	San Pedro Mixtepec	San Miguel Panixtlahuaca	18/11/98
16	X	Ejutla de Crespo	Santo Domingo Teojomulco	20/11/98
17	XIII	H. Ciudad de Tlaxiaco	San Cristóbal Amoltepec	13/12/98
18	XIII	H. Ciudad de Tlaxiaco	San Antonio Sinicahua	11/98
19	XIII	H. Ciudad de Tlaxiaco	Santa Catarina Yosonotu	20/09/98
20	XIII	H. Ciudad de Tlaxiaco	Magdalena Peñasco	18/09/98
21	XIII	H. Ciudad de Tlaxiaco	San Agustín Tlacotepec	18/11/98
22	XIII	H. Ciudad de Tlaxiaco	San Juan Teita	06/11/98
23	XIII	H. Ciudad de Tlaxiaco	Santiago Yosondua	01/09/98
24	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	San Juan Coixtlahuaca	22/11/98
25	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	La Trinidad Vista Hermosa	28/06/98
26	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	San Cristóbal Suchixtlahuaca	04/10/98
27	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	Santiago Ihuitlan Plumas	10/10/98
28	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	Tlacotepec Plumas	06/10/98
29	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	Villa Chipala de Díaz	15/11/98
30	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	San Sebastián Nicananduta	20/09/98
31	XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	San Vicente Nuñu	06/09/98
32	XV	Huajuapán de León	San Jorge Nuchita	24/10/98
33	XV	Huajuapán e León	Santa Catarina Zapochila	16/10/98
34	XVI	Asunción Nichixtla	Magdalena Yodocono	28/09/98
35	XVI	Asunción Nichixtla	Santa María Chachoapam	15/12/98
36	XVI	Asunción Nichixtla	San Andrés Sinaxtlan	07/11/98
37	XVI	Asunción Nichixtla	San Pedro Teozacalco	01/10/98
38	XVI	Asunción Nichixtla	San Pedro Coxcaltepec Cantaros	03/10/98
39	XVII	Teotitlan de Flores Mangón	Chiquihuitla de Benito Juárez	20/12/98
40	XVII	Teotitlan de Flores Mangón	Mazatlán Villa de Flores	19/12/98
41	XVII	Teotitlan de Flores Mangón	Concepción Papalo	25/10/98
42	XVII	Teotitlan de Flores Mangón	Santa María Papalo	11/10/98
43	XVII	Teotitlan de Flores Mangón	San Miguel Santa Flor	22/11/98
44	XVII	Teotitlan de Flores Mangón	San Pedro Teutila	15/11/98
45	XVII	Teotitlan de Flores Mangón	San Andrés Teotilalpam	13/12/98
46	XIX	Ocotlan de Morelos	Santiago Aposto	27/09/98
47	XIX	Ocotlan de Morelos	San Pedro Taviche	20/12/98
48	XIX	Ocotlan de Morelos	San Miguel Tiquiapam	8/11/98
49	XX	Tamazulapán del Santo	Santa María Tlahuitotepec	19/07/98
50	XXII	Oaxaca de Juárez	San Agustín Yatareni	20/09/98
51	XXII	Oaxaca de Juárez	San Sebastián Tutla	20/09/98

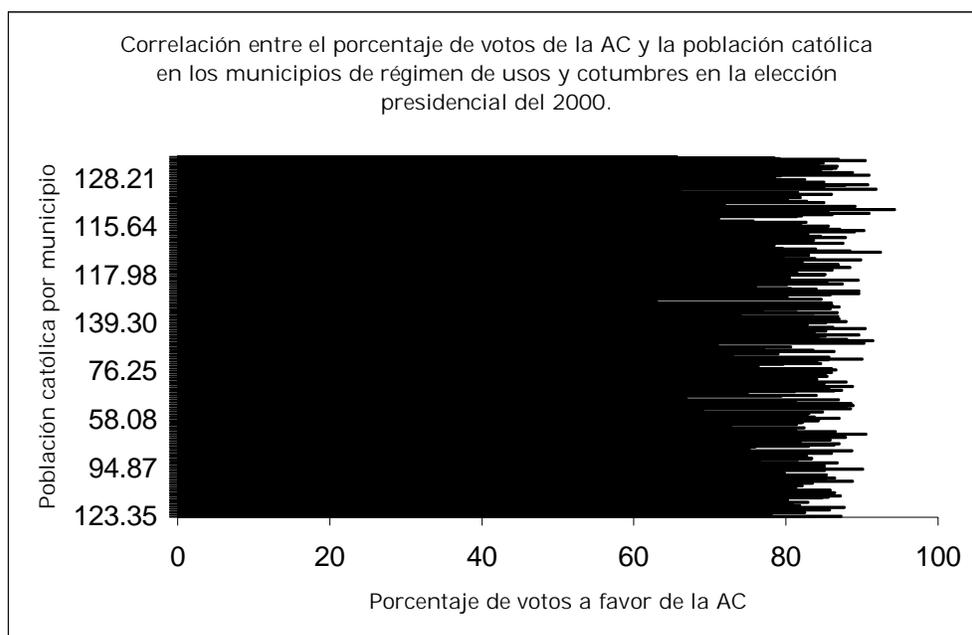
Datos proporcionados por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en las memorias de las elecciones estatales y municipales 1998-1999.

GRÁFICOS DE CORRELACIONES POR EL CAMBIO CON VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS DE MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES DE OAXACA PARA LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL 2000.

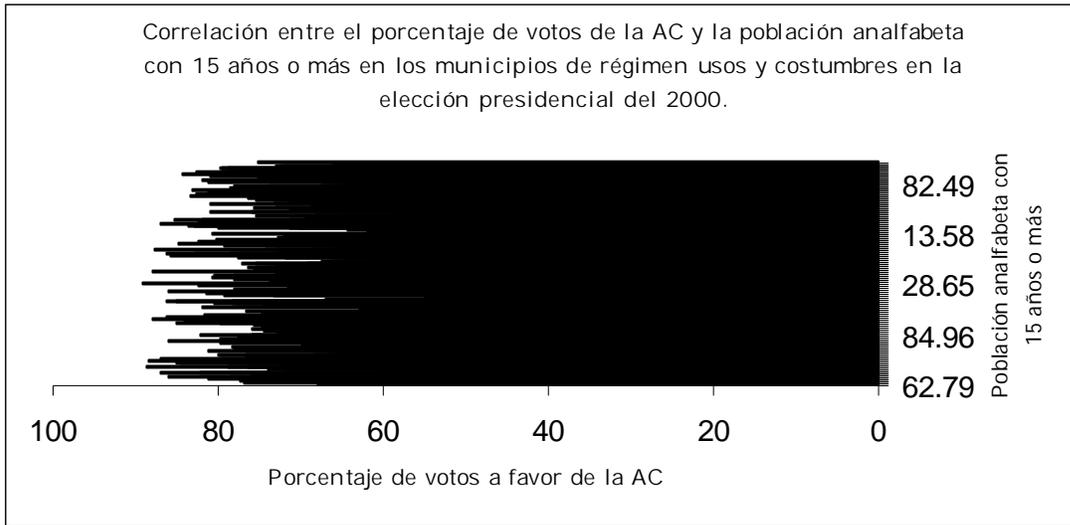
GRÁFICA # 1



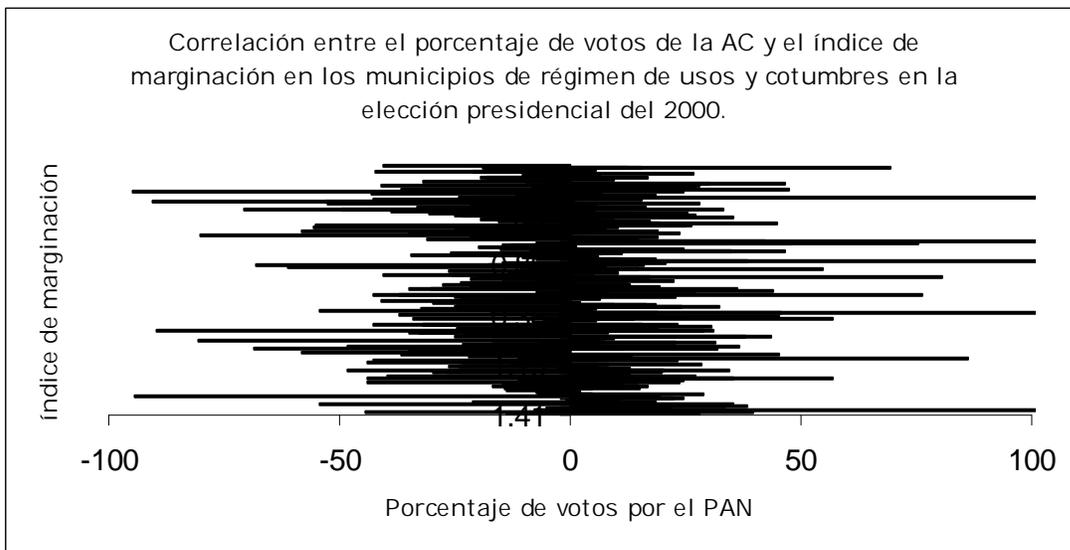
GRÁFICA # 2



GRÁFICA # 3

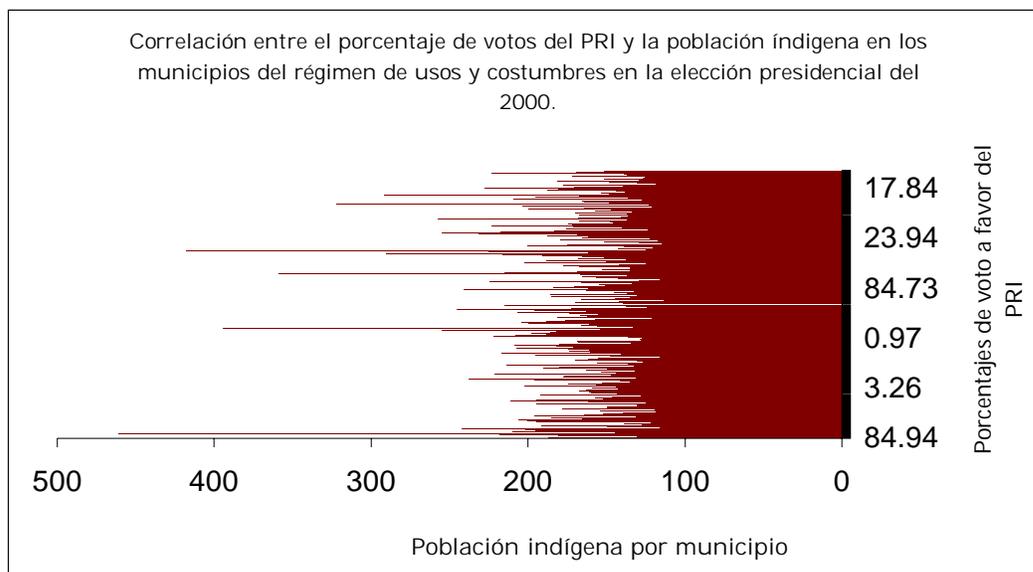


GRÁFICA # 4

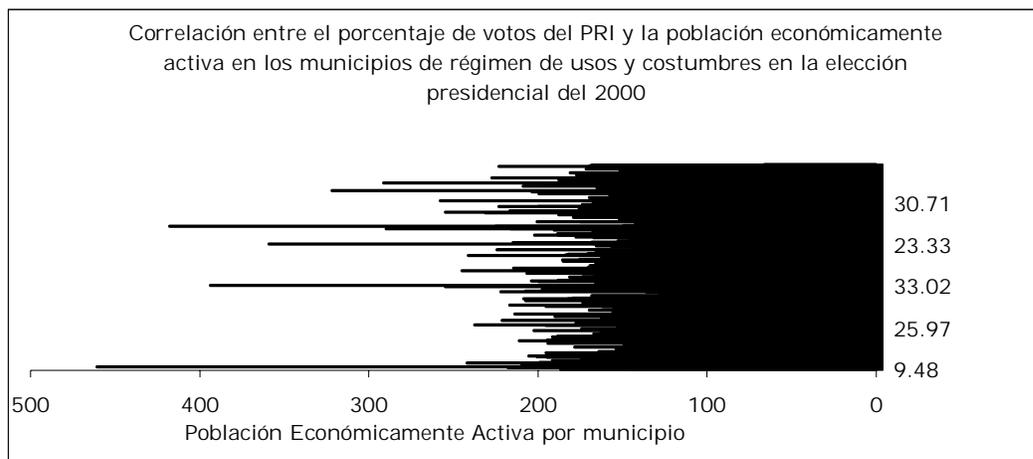


GRÁFICOS DE CORRELACIONES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL CON VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS DE MUNICIPIOS DE USOS Y COSTUMBRES DE OAXACA PARA LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL 2000.

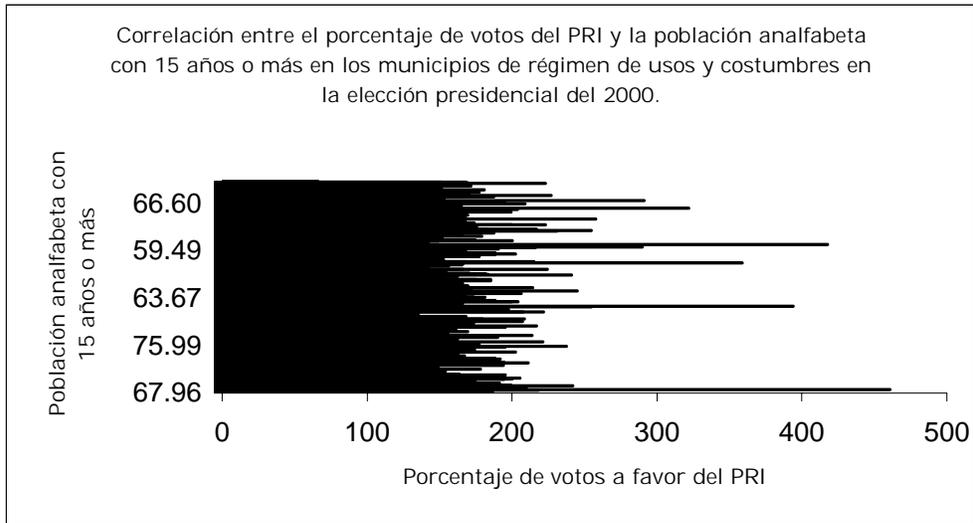
GRÁFICA # 5



GRÁFICA # 6



GRÁFICA # 7



GRÁFICA # 8

