

Las costumbres de la democracia: multiculturalismo y democratización en Oaxaca

David Recondo¹

En los años 1990, una docena de estados latinoamericanos emprenden reformas constitucionales que reconocen el carácter multicultural de sus sociedades respectivas. En realidad, estas reformas se parecen más bien a medidas simbólicas, dirigidas a la comunidad internacional, en vísperas del quinto centenario del “encuentro de dos mundos”, celebrado en 1992. En México, en 1989, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari promueve la aprobación, por el congreso federal, de la convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos de los “pueblos indígenas y tribales de los países independientes”. En 1991, los mismos legisladores incluyen en la Constitución una referencia a la “composición pluricultural” de la nación mexicana.² Pero no sigue una verdadera reforma a nivel federal. Hay que esperar el levantamiento zapatista, el 1o de enero 1994, para que la cuestión de los “derechos de los pueblos indígenas” sea examinada de nuevo.

El 16 de febrero de 1996, tras negociaciones conflictivas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal firman los acuerdos de San Andrés Larráinzar. El gobierno se compromete en promover la autonomía de los pueblos indígenas al reconocer en la ley sus “sistemas normativos” y, ante todo, sus procedimientos tradicionales para designar las autoridades municipales. Además se compromete en emprender las reformas necesarias para que los indígenas tengan acceso a la justicia, la educación y el desarrollo económico respetando sus particularidades culturales. Las reformas también deben permitir el acceso de los indígenas a la representación política (a nivel local y federal) sin la mediación de los partidos políticos³. Sin embargo, en el momento de legislar, los desacuerdos sobre la noción y el alcance de la autonomía reaparecen. El gobierno se opone a la iniciativa de reforma constitucional redactada por una comisión plural de diputados federales, al invocar el peligro que representa para la “unidad nacional” la creación de jurisdicciones especiales para los indios.

Así la reforma queda estancada a nivel federal, hasta el 14 de agosto de 2001, cuando el Congreso de la Unión aprueba tras largas y controvertidas negociaciones, el proyecto de reforma constitucional propuesto por el presidente Vicente Fox. Mientras tanto, la política de “reconocimiento”⁴ se concretiza en Oaxaca, al incorporarse los llamados “usos y costumbres” de los municipios indígenas en el Código Electoral local en agosto de 1995, a iniciativa del gobernador Diódoro Carrasco Altamirano. Esta reforma es la primera en un país donde la tradición jurídica, heredada del siglo XIX, siempre se opuso al reconocimiento de derechos específicos atribuidos según criterios étno-culturales.

La legalización de procedimientos de designación de las autoridades municipales que contradicen en gran medida las normas constitucionales (en particular el carácter individual, universal y secreto del voto) aparece como una excepción histórica.

¹ Investigador en el Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas (CERI-Sciences po, París).

² Artículo 4 de la Constitución. Cf. Constitución Política de los Estados Unidos de México, México, Anaya Ed., 1996, p.22.

³ “Los primeros acuerdos de Sacam Ch'en”, *Ce-Acatl*, n°78-79, mayo-abril 1996.

⁴ La expresión es de Charles Taylor, *Multiculturalism : examining the politics of recognition*, Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1994.

1. El debate nacional sobre las autonomías indígenas y la legalización de los usos y costumbres

Desde su aprobación, la reforma emprendida en Oaxaca suscitó una fuerte polémica. A menudo la citan como ejemplo en un debate que opone los partidarios de la autonomía y sus oponentes. Para aquéllos, la legalización de los usos y costumbres sólo puede favorecer el florecimiento de una democracia comunitaria juzgada como superior a la de los partidos políticos. Además de los dirigentes de las principales organizaciones indígenas del país, intelectuales como el filósofo Luis Villoro, el historiador Miguel León Portilla o el antropólogo Héctor Díaz Polanco defienden esta posición. Con argumentos sensiblemente diferentes, conciben la autonomía como una demanda legítima de los pueblos indígenas, que garantiza la unidad nacional en el respeto de la diversidad. Consideran todos que el reconocimiento legal de las formas comunitarias de organización política es un primer paso hacia esta autonomía reconciliadora, aunque no siempre están de acuerdo sobre los niveles o la extensión territorial que ése debe tener⁵. Al contrario, para los demás, es de temer que la autonomía conlleve una mayor segregación de los indios. Legalizar los usos y costumbres sería institucionalizar la discriminación y sólo puede conducir al conflicto y a la violencia étnica.

Personalidades de sensibilidades políticas muy diferentes se juntan en esta crítica de las autonomías y de la legalización de los usos y costumbres. Entre ellos figuran intelectuales cercanos al gobierno de Ernesto Zedillo, como el jurista José Luis Soberanes o el escritor y senador del Partido Revolucionario Institucional, Andrés Henestrosa, u otros procedentes de la izquierda como Roger Bartra. Sin embargo, sus argumentos no son idénticos.

Los primeros consideran que la autonomía sería anticonstitucional y que crear fueros para de los indígenas contradice el carácter general y universal de la ley. Se aproximan al discurso del entonces presidente de la República, cuando habla de los peligros de “balkanización” del país.

Los segundos se valen de argumentos más políticos: los usos y costumbres son de esencia autoritaria y legalizarlos permite reforzar el régimen ya instalado. Roger Bartra, sobre todo, avisa contra la legitimación de aquellas “formas de gobierno integristas, sexistas, discriminatorias, religiosas y corporatistas” que, lejos de expresar una democracia cualquiera, forman parte del “antiguo modelo autoritario”⁶. En un artículo ilustrado por ejemplos etnográficos, se empeña en demostrar el origen colonial de instituciones y prácticas a menudo consideradas como símbolos de una identidad indígena prehispánica. Su conclusión es categórica: los “sistemas normativos indígenas - o mejor dicho lo que queda de aquéllos- son formas coloniales político-religiosas de ejercer la autoridad (...) profundamente infiltradas y habilmente manipuladas por intereses mestizos o ladinos y por la burocracia política de los gobiernos pos-revolucionarios a fin de estabilizar la hegemonía del Estado nacional en las comunidades indígenas”⁷. Reconocerlos legalmente equipara con crear un régimen de apartheid⁸. Lejos de contribuir a la democratización del régimen, tales medidas engendran más conflictos y violencia. Por eso, el autor llama a “reformular los usos y

⁵Algunos autores piensan que la autonomía tiene que ser reconocida y promovida ante todo a nivel comunitario o municipal, mientras otros opinan que tiene que ser concebida a nivel regional.

⁶Bartra, Roger, “Violencias salvajes: usos y costumbres y sociedad civil”, in Sanchez Vasquez, Adolfo (Ed.), El mundo de la violencia, México, UNAM-FCE, 1998, pp187-188.

⁷Bartra, Roger, “Violencias salvajes: usos y costumbres y sociedad civil”, op.cit., pp185-186.

⁸Ibid, p 187.

costumbres” más bien que a conservarlos a fin de asegurar “la expansión de una sociedad civil basada en la libertad individual y la democracia política”⁹. El tono es polémico. Tiene un impacto asombroso en los medios pro-zapatistas que se han unido para una defensa sin concesiones de las autonomías indígenas.

Tal debate provoca argumentos fácilmente reductores. Remite además a un problema más profundo. El análisis de las políticas de reconocimiento tiende frecuentemente a encerrarse en razonamientos normativos. En el mejor de los casos, es el privilegio de la filosofía política. Pero, en la mayor parte de los casos, se funda en argumentaciones ideológicas más que en el examen verdadero de la realidad. De hecho, respecto del tratamiento institucional de la diversidad cultural, el estudio de casos concretos permite sin duda escaparse de los dilemas binarios en los cuales desembocan sistemáticamente las discusiones sobre los valores intrínsecos de las políticas de multiculturalismo.

La reforma sobre los usos y costumbres electorales ilustra perfectamente la importancia de las políticas de reconocimiento en un contexto de cambio político. Este caso regional es una rica enseñanza sobre las ambigüedades de medidas que tienen como meta encarnar la diversidad cultural en las instituciones públicas. Su examen es tanto más crucial cuanto que la reforma constitucional aprobada por el congreso federal, en agosto de 2001, encarga a los estados de la Federación la responsabilidad de legislar a favor de los pueblos indígenas. El EZLN y las organizaciones indígenas que se movilizaron a su lado desde 1994 han desaprobado rotundamente la reforma federal. Reprochan a los legisladores haber traicionado los compromisos de San Andrés sobre varios temas, entre ellos, el reconocimiento de las formas indígenas de elegir las autoridades municipales¹⁰. En este asunto, la experiencia de Oaxaca a menudo se toma como ejemplo de una de las más “avanzadas” reformas de la que se tendrían que inspirar para leyes en el resto de la Federación. Este texto propone estudiar algunos aspectos de esta experiencia a fin de subrayar las ambigüedades y las contradicciones de una política de reconocimiento de las diferencias culturales en una región en plena transición democrática.

2. La realidad comunitaria y municipal de Oaxaca: de la diversidad cultural a la diversidad institucional.

Oaxaca es una de las regiones de México donde la población indígena es particularmente numerosa. Representa casi la mitad de los 3.5 millones de habitantes del estado¹¹. No es homogénea ya que pertenece a 15 de los 56 grupos etno-lingüísticos presentes a nivel federal. Pero esta fuerte presencia indígena no es la única singularidad de Oaxaca, también la debe a su división administrativa y territorial. Con 570 municipios (la mayoría no pasa los 5000 habitantes)¹² Oaxaca reúne casi el cuarto de los municipios del país. Tal repartición territorial tiene un origen colonial. Muy temprano, las élites indias vieron en la institución

⁹Ibid, p189.

¹⁰La Jornada, 1o de mayo 2001.

¹¹El porcentaje de población indígena varía según los criterios tomados en cuenta en el censo: según el Instituto Nacional de estadística, geografía e informática, el 37% de las personas de más de cinco años hablan un idioma indígena (INEGI, XII Censo general de población y vivienda, 2000). Pero según el Instituto nacional indigenista (INI), cuyos censos toman en cuenta otros criterios que los lingüísticos (auto-identificación, organización comunitaria y agraria, valores culturales, etc.) la población indígena representa el 57% de la población total en 1995 (INI, Población total y población indígena estimada por entidad federativa, 1995). La diferencia entre ambas cifras muestra hasta qué punto la indianidad es una frontera simbólica y subjetiva particularmente difícil de definir y evaluar.

¹²El 90% de los municipios tienen menos de 5000 habitantes y el 55% menos de 3000.

municipal importada por los españoles (cabildos¹³, repúblicas de indios¹⁴) un instrumento que les permitía mantener sus privilegios. Permitió a las comunidades preservar su territorio y asegurar así su mantenimiento. La propiedad colectiva abarca más del 80% de las tierras¹⁵. Así existen más de 3000 comunidades cuyo estatuto jurídico varía en función del número de habitantes (agencias municipales, agencias de policía, núcleos rurales) y que dependen de uno de los 570 pueblos cabeceras¹⁶.

La mayor parte de los municipios de Oaxaca presentan particularidades heredadas de la época colonial que los diferencian de los otros municipios. Las comunidades han reproducido el sistema de gobierno tradicional cuyas normas e instituciones no corresponden a las que prevé la ley. Este sistema se basa en lo que los antropólogos llaman la jerarquía cívico-religiosa, o sistema de cargos. Las personas que pertenecen a la comunidad tienen que colaborar a la realización de tareas de interés general. Cada uno desempeña durante su vida diferentes cargos sin recibir remuneración alguna. En teoría, las responsabilidades y el prestigio de estas funciones aumentan progresivamente. Esta jerarquía incluye funciones religiosas (organización de fiestas de pueblo, mantenimiento de la iglesia, etc.), administrativas (la integran los diferentes puestos del ayuntamiento) y agrarias (comisariado de bienes comunales o ejidales). Otras funciones vinculadas con las obras públicas, el cuidado de las escuelas o la implementación de programas gubernamentales de ayuda social también forman parte del organigrama comunitario. La administración municipal se concibe como un servicio obligatorio. Los mandatos duran de un a tres años según el nivel jerárquico. En la mayoría de los casos, los miembros del ayuntamiento cambian cada año, en contrario de los tres años previstos por la ley. Cada mandato es seguido por un periodo de descanso más o menos largo. Pero el servicio de la comunidad no consiste sólo en los cargos. Los miembros de la comunidad también deben participar en obras colectivas (construcción de edificios públicos, apertura o mantenimiento de los caminos) de manera regular. Sanciones son previstas para las personas que se niegan en colaborar a las tareas comunitarias, desde la multa hasta la expulsión pasando por el encarcelamiento. Es obligatorio para todos desempeñar un mínimo de funciones comunitarias pero sólo una minoría acumula la influencia y el prestigio necesarios para llegar a la cumbre de la jerarquía y tomar su sitio entre los ancianos¹⁷.

Al lado del consejo de los ancianos y del cabildo, la asamblea del pueblo constituye uno de los espacios de decisión más importantes. Según reglas que varían mucho de un municipio a

¹³Término de origen colonial designando a las autoridades municipales. Todavía se usa para designar al ayuntamiento.

¹⁴La legislación colonial instituye una forma de gobierno local particular en los pueblos indígenas: las repúblicas de indios. Las encabeza un gobernador, y uno o varios alcaldes y regidores según el tamaño de los pueblos. Una república de indios incluye generalmente varios pueblos que dependen de una pueblo cabecera donde está el gobernador. En Oaxaca, la distinción entre los ayuntamientos (atribuidos a localidades de más de 3000 habitantes) y las repúblicas de indios (atribuidas a localidades con menos habitantes) es mantenida en la legislación local hasta 1857, o sea 36 años después de la independencia. Sobre la historia de las instituciones municipales en Oaxaca, véase Bailón Corres, Jaime, Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México: una historia política de Oaxaca, México, DF, Colmex, 1999 y Velásquez Cepeda, María Cristina, El nombramiento, Oaxaca, IEE, 2000.

¹⁵El 70% de las tierras son municipales y el 15% ejidales.

¹⁶Velásquez Cepeda, María Cristina, "Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca, México: el reconocimiento jurídico de los usos y costumbres en la renovación de los ayuntamientos indígenas", in Assies, Willem et alii, El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina, Zamora, COLMICH, 1999, pp 289-313.

¹⁷Los ancianos, principales o tatamandones –su nombre varía según las regiones– son las personas que han asumido los principales cargos de la jerarquía comunitaria. Por la autoridad moral que han adquirido, cumplen la función de consejeros ante las autoridades municipales. Hasta los años 1960 y 1970, en algunos municipios, tenían un poder decisorio importante en todos los dominios de la vida colectiva, incluso en la designación de los miembros del ayuntamiento.

otro, las personas adultas o casadas se reúnen de manera regular para tratar los asuntos de interés general o designar las autoridades municipales. Aquellos procedimientos de designación de las autoridades municipales, llamados usos y costumbres, son sin duda uno de los rasgos más originales de esta forma de gobierno local. Como para las instituciones descritas previamente, los procesos electorales varían enormemente de un municipio a otro. Pero una encuesta realizada en más de 400 municipios destacó algunos puntos comunes.¹⁸

En la mayoría de los casos, las personas destinadas a ocupar funciones municipales son designadas por el conjunto de los ciudadanos de la comunidad reunidos en asamblea. La ciudadanía es pocas veces universal y es atribuida según la participación en las tareas comunitarias. Sean cuales sean sus edades, las personas que han fundado un hogar y poseen una parte de las tierras comunales, tienen derecho a servir la comunidad. Adquieren al mismo tiempo el derecho a participar en las decisiones colectivas. Las mujeres no siempre participan en las asambleas, aunque la encuesta mostró que lo hacen en más de 70% de los municipios¹⁹. El papel de los ancianos es muy variable, y aunque los estudios etnográficos hayan puesto en evidencia su influencia considerable, ya no son los únicos en decidir hoy en día. Se juntan a veces a las autoridades que terminan su mandato para establecer una primera lista de las personas debiendo o pudiendo ocupar las funciones municipales. Y luego, la decisión siempre se somete a la asamblea general. Ésto puede parecer secundario, pero en realidad, los debates sobre la legalización de los usos y costumbres se basan a menudo sobre una imagen deformada de los procesos tradicionales, que atribuyen a los ancianos un poder ilimitado. Pasa lo mismo para la participación de las mujeres. Su presencia en las asambleas y en las funciones públicas es mucho más importante que lo que uno puede imaginar. Eso permite matizar las críticas más “radicales” contra los usos y costumbres, como las de Roger Bartra, que insisten en su carácter eminentemente sexista y autoritario.

El voto toma formas muy variadas. En la mayor parte de los casos, se establecen ternas para cada puesto. Luego, las someten al voto de la asamblea, emitido lo más frecuentemente a mano levantada. Personas designadas a este propósito al principio de cada asamblea hacen el cómputo de los votos. Se atribuye el puesto al candidato que tiene más votos. En algunos casos, se proporcionan urnas y boletas a los electores, pero muy pocas veces el voto es secreto. Además, no siempre se calcula el voto con exactitud: a veces éste concluye largas deliberaciones, durante las cuales los miembros de la asamblea expresan sus opiniones acerca de las cualidades de las personas propuestas. La decisión se toma a modo de consenso. Éste no se da de antemano; se va construyendo a lo largo de debates que pueden durar horas, a veces varios días. El voto sirve para expresar el acuerdo de los participantes, y puede tomar forma de aclamación o de aplauso. Las personas designadas no siempre están en la asamblea. De ocurrir, les conceden un tiempo para defenderse si se niegan a desempeñar las funciones que se les han atribuido. Pero, la mayoría de las veces, se rechaza sus argumentos.

En teoría, los criterios de elegibilidad dependen del servicio comunitario. Las personas son elegidas en función de las tareas comunitarias ya cumplidas. Los ancianos, las autoridades que acaban su mandato y los nativos evalúan los méritos de cada persona, su manera de portarse en sociedad, el respeto con el que acata las normas y los valores comunitarios. A los criterios de moralidad se añaden los que remiten a aptitudes intelectuales o técnicas, en

¹⁸Velásquez Cepeda, María Cristina, *El Nombramiento*, Oaxaca, IEE, 2000.

¹⁹Ibid.

el caso de los puestos más altos, como el de presidente municipal: saber leer, escribir, hablar español, etc... Las personas designadas también tienen que disponer de cierto capital económico que les permita mantener a su familia durante el periodo del mandato. En la mayoría de los casos, tienen que ser nativas de la comunidad aunque el cumplimiento de los deberes colectivos condicione la pertenencia al grupo y, por ende, la ciudadanía. Las personas extranjeras a la comunidad pero casadas con nativos tienen que colaborar también, lo que les permite subir las escalas de la jerarquía comunitaria²⁰.

Por supuesto, las normas de usos y costumbres son muy flexibles. Varían según el tiempo y los lugares. A menudo, expresan lo que tendría que ser y no lo que es. Otros factores tienen incidencia sobre las decisiones. Y los criterios de mérito pasan a segundo rango, tras consideraciones de intereses particulares, de influencia y de poder. Los estudios antropológicos tienden a dar una imagen idealizada de las comunidades al evacuar totalmente los juegos de intereses y las relaciones de poder, y al presentar la función pública como un sacrificio. Es cierto que, a priori la ausencia de remuneración vuelve los puestos municipales poco atractivos. Pero los puestos más importantes representan un interés que va mucho más allá de la retribución monetaria. El prestigio y la influencia que proporcionan al titular se traducen a un poder real. Aquí también conviene matizar las interpretaciones clásicas sobre el jefe tribal sin poder alguno tal y como lo describió Pierre Clastres²¹. En los municipios tradicionales de Oaxaca, el poder existe aunque no tome la misma forma que en las colectividades no comunitarias. Si la norma es no codiciar un puesto público y, por ende, no portarse voluntario para acceder a ello, eso no significa que no haya conflictos de intereses o estrategias de poder. El poder no siempre se encuentra en el organigrama formal de la autoridad pública. Los caciques o jefes comunitarios no siempre necesitan ocupar los puestos municipales para construir y ejercer su poder. Pero ciertas posiciones de la jerarquía formal permiten fortalecer este poder, sobre todo cuando encabezan la mediación entre la comunidad y el Estado. Es importante precisar el periodo de referencia: la visión antropológica, demasiadas veces atemporal, no da cuenta de las transformaciones que se produjeron al interior de las comunidades en las últimas décadas del siglo veinte. Fenómenos recientes como el aumento de la población, la integración de las comunidades al mercado regional, nacional e internacional, y la descentralización del presupuesto del Estado hacia los municipios han modificado los “atractivos” que representan los puestos de autoridad formal y eso aun cuando, según la costumbre, la función pública municipal no es remunerada. El poder municipal hoy día no es el mismo que en los años 1960 o 1970, aun en los municipios más pequeños.

En realidad, los usos y costumbres remiten a un juego complejo de poderes en el interior de la colectividad. Las descripciones algo idealizadas de los procesos electorales en las comunidades según las cuales las decisiones de las asambleas sólo dependen de los criterios vinculados con la jerarquía del servicio comunitario tienen que ser abordadas con precauciones. La comunidad es un espacio de conflictos y de relaciones de poderes. A menudo, la unanimidad sólo es una fachada erguida frente al exterior por razones elementarias de protección respecto de un entorno hostil y percibido como una amenaza para la reproducción del grupo. Adentro, los antagonismos entre fracciones, familias, o aun entre individuos siguen iguales. Proceden muchas veces de conflictos para el control de la tierra, o más sencillamente de desigualdades sociales y de competencia para el prestigio y el poder que caracterizan a toda colectividad. La designación de las autoridades refleja el estado de los poderes en un momento dado. Las decisiones no son tomadas por los

²⁰Ibid.

²¹Clastres, Pierre, *La société contre l'Etat*, Paris, Minuit, 1974.

individuos yuxtapuestos en una asamblea, sino por personas que forman parte de un conjunto de vínculos sociales y familiares de tipo ritual (compadrazgo, casamiento, etc...) o consanguíneo.

Si el acceso a los puestos municipales nunca es objeto de competencia abierta, tampoco es el resultado mecánico del cumplimiento de un número determinado de cargos como le dejaría entender una lectura apolítica de las decisiones comunitarias. No todas las personas tienen acceso a los mismos cargos y el orden jerárquico nunca es rígido. Siempre existe un juego, y el camino recorrido por las personas que llegan a la cumbre de la escala, casi nunca es idéntico. La aplicación de las normas es variable y flexible. Cambia según las circunstancias y en función del equilibrio de fuerzas al interior y al exterior de las comunidades, ya que éstas nunca son “islas” de democracia directa en las que los ciudadanos reunidos en asamblea designan libremente a las autoridades, sin vínculo aparente con la política regional o nacional. Las relaciones de poder siempre han sido articuladas con las que existen fuera, en el Estado o en el conjunto del sistema político. En Oaxaca como en la mayoría de las regiones rurales e indígenas de México, el Estado pos-revolucionario fue capaz de incorporar las instituciones comunitarias y hacer de ellas un instrumento de su propia reproducción. Poco tiempo después de la fundación del PNR, en los años 1930, comités del partido fueron constituidos en cada municipio. Su función principal era de comunicar a las autoridades municipales el nombre de los candidatos “oficiales” para las elecciones de diputados locales, federales, de los gobernadores y del presidente de la República. El día de la elección, los presidentes de los comités eran encargados de vigilar, con la ayuda de las autoridades municipales, que las boletas de voto fueran marcadas de manera “correcta”, o sea a favor del candidato del PNR²² (más tarde del PRM y del PRI). Lo más frecuente era que los presidentes o secretarios municipales llenaran ellos mismos las boletas sin que una casilla fuera realmente instalada. Cuando se trataba de elecciones municipales, el representante local del PRI estaba encargado de comunicar al partido la lista de las personas que habían sido designadas según el proceso tradicional. Para eso tampoco realizaban elecciones formales con boletas y urnas. La lista comunitaria era una lista única que el partido de Estado cooptaba sistemáticamente. La función de presidente municipal del partido era asumida por el secretario municipal o por otra persona de la comunidad designada para este propósito en la asamblea del pueblo. En un número considerable de municipios, hasta los años 1990, el comité del PRI formaba parte de la jerarquía tradicional de los cargos comunitarios.

Detrás de una presencia aparentemente directa del partido de Estado en las comunidades, se instala en realidad una relación clientelista y corporativista basada en un pacto implícito: las comunidades muestran una lealtad insospechable hacia el partido al votar colectivamente a favor de sus candidatos. A cambio, el partido y el gobierno respetan los procesos internos que se aplican en la designación de las autoridades municipales. Así, el Estado-PRI, lejos de destruir la forma tradicional de organización comunitaria, la incorpora y hace de ella una de las unidades fundamentales de reproducción de su sistema de dominación. La vuelve lo que Jan Rus llamó “la comunidad revolucionaria institucional”²³.

Este pacto de no injerencia funciona en la gran mayoría de los municipios. Durante mucho

²²Se trata del Partido Nacional Revolucionario, el antiguo PRI. Fue fundado por Plutarco Elías Calles en 1929. Cambia de nombre dos veces: en 1938, se vuelve el Partido de la Revolución Mexicana, y luego el PRI en 1946. Queda al poder desde su creación hasta 2000.

²³Rus, Jan “La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en los Altos de Chiapas, 1936-1968”, in Viquiera, Juan Pedro et alii, ed, Chiapas, los rumbos de una historia, México, CIESAS-CEMCA-UNAM-UDG, 1995, p. 251-277.

tiempo, la competencia entre los partidos sólo tuvo lugar en las cabeceras de distrito. Pero la simbiosis Estado-PRI-comunidad entra en crisis a partir de los años 1970. La aparición de una nueva élite indígena escolarizada (a veces formada en el seno del aparato indigenista) y la consolidación del sistema de partidos contribuyen a erosionar el monopolio del PRI en las regiones más tradicionales. Jóvenes dirigentes locales van a intentar “descorporativizar” los usos y costumbres. Bajo el lema de la defensa de la identidad comunitaria trabajan en cortar el cordón umbilical que une los municipios al Estado. Para este fin, introducen a menudo cambios radicales en los mecanismos de organización y de participación política en el seno de las comunidades sin crear una ruptura total con la tradición.

Es esta realidad cambiante, compleja y contradictoria que los legisladores han querido reconocer en el código electoral de Oaxaca bajo el sustantivo impreciso de “usos y costumbres”. La oficialización de una costumbre que durante mucho tiempo ha sido unida al partido de Estado no es accidental. Evidencia la descomposición de cierta tradición política y las tentativas de controlar un cambio ineluctable.

3. Los usos y costumbres se vuelven ley: la invención de un sistema electoral a doble vía.

El 30 de agosto 1995, al cabo de un debate animado, los diputados del congreso de Oaxaca aprueban un decreto que crea un libro²⁴ adicional en el Código Electoral. Éste sólo contiene cinco artículos sobre los usos y costumbres aplicados por las comunidades en el nombramiento de sus ayuntamientos. Autorizan las comunidades a elegir sus autoridades municipales en asambleas públicas, sin la intervención directa de los partidos y fuera de la fecha oficial de las elecciones, como solían hacerlo hasta la reforma. Así crea una distinción entre dos tipos de municipios: aquellos donde las elecciones de ayuntamientos se realizan según los usos y costumbres, y aquellos donde se realiza según las reglas convencionales y con la intervención de partidos políticos. El nuevo libro sólo remite a los municipios que “desde tiempos inmemoriales o a lo menos tres años” han aplicado este tipo de proceso²⁵. La definición es vaga y tautológica. El texto no fue aprobado por los diputados del PRD que consideraron que la reforma había sido desviada de su intención inicial para servir los intereses del PRI. Esta reforma refleja las convulsiones de un sistema político regional cuyo cambio los principales actores intentan controlar. En 1995, la legalización de los usos y costumbres no es el hecho de un sólo actor político (el gobierno, el PRI, los partidos de oposición o las organizaciones indígenas), refleja el punto de convergencia de una multitud de actores en busca de un equilibrio político que convenga lo mejor posible a sus intereses.

La idea de legalizar los usos y costumbres electorales es antigua. Numerosas organizaciones independientes emergen en la mayoría de las regiones indígenas a partir de los años 1970. Algunas adoptan un discurso indigenista. Reivindican todas el derecho de las comunidades “a disponer de ellas mismas”. Esta élite nació de la crisis del modelo de desarrollo nacional-popular vigente desde los años 1940. Los jóvenes indios, formados en los años pos-1968, vuelven a sus comunidades en busca de una alternativa económica y política. Se erigen en nuevos mediadores entre las comunidades y el Estado reemplazando a menudo a los antiguos caciques. Así pasa, por ejemplo, con la asamblea de autoridades mixas (ASAM)²⁶, en la Sierra Norte de Oaxaca que se considera como una organización horizontal que busca

²⁴El Código electoral de Oaxaca se subdivide en libros, títulos, capítulos y artículos. El libro IV trata de los usos y costumbres que los municipios aplican en la renovación de ayuntamientos. Véase Código de instituciones políticas y procedimientos electorales de Oaxaca, IEE, 1995, p. 28

²⁵Ibid, p.28

²⁶Asamblea de Autoridades Mixas. Creada en 1984, sucede entonces al Comité de defensa y de desarrollo de los recursos naturales, humanos y culturales de la región Mixas (CODREMI), creado en 1979.

acompañar los esfuerzos de las autoridades comunitarias y municipales para mejorar las condiciones económicas de su región.

En realidad, los jóvenes dirigentes no son meros acompañantes, favorecen una movilización destinada a transformar las relaciones entre las comunidades y el Estado. Sus reivindicaciones no son sólo económicas o agrarias. Como toda una serie de organizaciones indígenas que nacen en aquellos años, en México o en otros países de América latina, la ASAM formula reivindicaciones basadas a la identidad y “cosmovisión” de las “pueblos indígenas”. Sus dirigentes conciben la organización comunitaria como una alternativa al modelo de sociedad dominante. Su discurso, en sintonía con el de la legislación internacional sobre los derechos de las minorías nacionales, asocia la idea de “comunalidad” con el ejercicio de la libre determinación. Aquí toma raíz la demanda de autonomía que se desarrolla en los años 1980. Para los “comunitaristas” de Oaxaca, la autonomía pasa ante todo por un reconocimiento legal de las costumbres, tanto en materia de justicia que de elección de las autoridades municipales. Así que la demanda no es nueva y toma forma a lo largo de los foros y otras reuniones regionales que organiza esta élite indígena en los años 1980 y 1990, sobre el tema de “los derechos de los pueblos indígenas”.

Pero la reforma de 1995 no es una respuesta mecánica a las movilizaciones indígenas. Tampoco a aquéllas, más retóricas, que tuvieron lugar a principios de los años 1990. Aunque el movimiento indígena adquiera cierta presencia alrededor de la conmemoración del quinto centenario de la conquista española, en 1992, su peso político es insuficiente para explicar la decisión de los gobernantes. Si la reivindicación es antigua, la idea de hacer una política pública que le dé respuesta es mucho más reciente. Empieza con las reformas emprendidas por el gobernador de Oaxaca, Heladio Ramírez López (1986-1992) cuyo objetivo era remozar las instituciones de su estado. De origen campesino e indígena²⁷, conoce mejor que sus predecesores la realidad comunitaria de las regiones más pobres del estado. La experiencia adquirida al dirigir la Central Nacional Campesina (CNC), sindicato afiliado al PRI y la organización campesina más importante del país, lo conduce a dar una importancia particular a las necesidades del campo. Sabe más que cualquiera que, en México y a fortiori en Oaxaca, los campesinos son la base del régimen. Es consciente de que si el gobierno desatiende las regiones rurales e indígenas cava su propia tumba y la de su partido. Se ha rodeado de consejeros entre los cuales unos, como Salomón Nahmad Sittón, exdirector del Instituto Nacional Indigenista (INI), desempeñaron un papel importante en la formulación del nuevo indigenismo en los años 1970. Antropólogos o sociólogos “críticos”, éstos son defensores entusiastas del etnodesarrollo.

Hemos de entender la reforma como una medida de legitimación del régimen en un contexto de crisis profunda de las formas de mediación y de representación política. Oaxaca en particular acaba de atravesar un periodo de gran inestabilidad política. El movimiento universitario al final de los años 1970 y el de los maestros de primaria, a principios de los años 1980, inician un proceso de cambio político que tiene repercusiones en el ámbito electoral. A nivel nacional, las reformas electorales que el gobierno emprende para intentar canalizar el descontento permiten a los partidos de oposición consolidarse. La izquierda se articula alrededor de nuevos partidos como el PC o el PMT. A lo largo de los años 1980, las elecciones se vuelven más y más conflictivas aun en las regiones o los municipios donde antaño no había otro partido que el del gobierno. En 1988, la recomposición de la oposición alrededor de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas rompe literalmente con la hegemonía

²⁷Nació en Santa María Ayú, pequeña comunidad perteneciendo al municipio de Huajuapán de León, en la región mixteca.

del partido oficial y al presidente Carlos Salinas de Gortari le acusan de haber ganado gracias al fraude más grande de la historia electoral mexicana. En Oaxaca, la oposición progresa de manera espectacular durante las elecciones locales de 1989. El PRD se impone como la segunda fuerza política regional y gana numerosos escaños en el congreso local y en los municipios. La antigua simbiosis entre el partido de Estado- y las comunidades está amenazada. Heladio Ramírez busca renovar la imagen del régimen para darle de nuevo estabilidad política. Así, inicia las primeras reformas constitucionales que prescriben el respeto a las “tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”. Pero el reconocimiento queda a nivel retórico ya que no le sigue ninguno reglamento electoral.

Retoman la reforma en 1995, con el nuevo gobernador Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998), el delfín de Heladio Ramírez. Procede de la misma lógica: se trata de preservar la gobernabilidad de un régimen preso de una inestabilidad política creciente. Pero dos factores coyunturales tienen una influencia particular sobre la decisión del gobernador: el levantamiento zapatista en Chiapas y el fortalecimiento de la oposición a nivel municipal. El “efecto Chiapas” es radical: proyecta las demandas de organizaciones indígenas en el centro de la agenda federal. Ante el repunte de la movilización de organizaciones independientes en Oaxaca, el gobierno teme que el levantamiento zapatista sea contagioso. Para evitarlo, decide darle respuesta a una reivindicación muy antigua justo en el momento en que, en los municipios, la oposición amenaza con romper definitivamente el monopolio del partido oficial. Ya que el sistema que incorpora los usos y costumbres no puede seguir así –las organizaciones independientes y el PRD exigen que el PRI deje de acreditar sistemáticamente las autoridades comunitarias– el gobierno decide legalizarlos. Se trata de salvar el sistema cuando conoce uno de sus periodos más difíciles.

No obstante, esto no significa que la legislación sobre los usos y costumbres sea la obra exclusiva del gobierno y que pertenezca a una estrategia totalmente premeditada. En su primera versión, aprobada en agosto 1995, el libro IV del Código electoral fue objeto de una larga y difícil negociación en la que el PRI intentó perder los menos privilegios posibles. La oposición²⁸ hizo cuanto pudo para obtener una legalización de los usos y costumbres que impidiera a los partidos acreditar las autoridades designadas por las asambleas de usos y costumbres. Así el PRD exigió que el Instituto Electoral del Estado se contentara con validar la elección efectuada por las asambleas de pueblos, sin la mediación de partidos. Por fin, los sectores más reticentes del PRI se llevaron la victoria: la ley de 1995 dejó a las comunidades la posibilidad de registrar sus autoridades de manera independiente o por medio de un partido una vez nombradas por las asambleas de pueblo²⁹. Como lo pidieron los diputados del PRI y del PAN, la elección de usos y costumbres tenía que ser ratificada por el sufragio universal y secreto (por medio de boletas y urnas) el mismo día que los municipios de partidos. Se consideraban a las personas designadas por las asambleas de pueblo como candidatos (con o sin etiqueta de partido, según “la voluntad de las comunidades”)³⁰.

Se trata de una reforma de las más ambiguas que refleja un compromiso entre los partidos políticos : el PRI no quería perder su capital electoral en los ayuntamientos de usos y costumbres y el PRD, consciente de que no tenía suficientes fuerzas para competir con el

²⁸Le PRD, exclusivamente, porque es el único partido que tiene una verdadera presencia en los municipios rurales. El PAN, sólo está presente en las ciudades medianas y en la capital. Sus dirigentes han sido, desde el principio, opuestos al reconocimiento de prácticas que consideran como arcaicas y antidemocráticas.

²⁹Un nuevo término es creado a este propósito: el de “la planilla comunitaria”.

³⁰La decisión de la comunidad tiene que ser indicada en el acta de asamblea. En todos casos, los candidatos nombrados por las asambleas constituyen listas únicas que los electores se contentan con ratificar el día de las elecciones,

partido oficial en la mayoría de los ayuntamientos indígenas, quería impedir que las autoridades designadas según el proceso electoral fueran co-optadas por su adversario. Predomina al final la posición del PRI al imponerse un texto de ley que le permite recuperar las autoridades de usos y costumbres si logra convencerlas de no seguir la vía independiente.

Esta reglamentación es tan ambigua que se vuelve imposible aplicarla. Por eso, los partidos firman un acuerdo justo antes de las elecciones municipales, en septiembre de 1995, en el que se comprometen en no registrar las listas de las elecciones de usos y costumbres. Después de largas negociaciones, 412 ayuntamientos son declarados de usos y costumbres y 158 organizan sus elecciones según el proceso convencional, con la participación de los partidos políticos.

En 1997, los legisladores modifican la reglamentación, con una nueva reforma electoral. Esta vez, el gobierno y el PRI saben que tienen todo interés en ceder sobre la cuestión del registro independiente de las autoridades de usos y costumbres. La experiencia de las elecciones municipales de 1995 es positiva: el número de conflictos pos-electorales disminuye de manera radical. Desde luego, el PRI no puede vanagloriarse de haber ganado más de 400 ayuntamientos. Pero le permite también frenar el avance de la oposición. Dicho sea de otra manera, los 412 municipios no son administrados por el PRI pero no pueden pasar a la oposición (al menos a nivel municipal). Una pequeña concesión que sin duda resulta ventajosa en la medida en que permite mantener la relación clientelista habitual en cuanto se trata de las elecciones supra-municipales (para elegir a los diputados locales, y federales, los senadores, el gobernador y el presidente de la República).

La nueva versión del libro IV aprobada por el congreso local el 27 de septiembre de 1997 es más completa que la de 1995. Se compone de cinco capítulos y dieciséis artículos³¹. Los municipios de usos y costumbres son definidos de manera más precisa. Se trata de los municipios que han desarrollado “instituciones políticas particulares, diferenciadas e inveteradas que incluyen reglas internas y procesos específicos para renovar sus ayuntamientos”; aquéllas cuyo régimen de gobierno reconoce como órgano principal de consulta del pueblo y de nombramiento de las autoridades municipales, “la asamblea general comunitaria o cualquier otra forma de “consulta de la comunidad” ; o bien, por fin, aquéllas cuya mayoría de la asamblea comunitaria decide adoptar el régimen de usos y costumbres para el nombramiento de las autoridades municipales³².

Estas tres características vienen a reemplazar la definición tautológica de la primera versión del libro IV. Da a la asamblea comunitaria un papel central y permite a nuevos municipios “optar” por el régimen de usos y costumbres en el caso de que no lo hubieran hecho en las elecciones previas. El resto del texto da más precisiones sobre las personas que tienen derecho a elegir y ser elegidas, según los preceptos constitucionales y los “derechos y obligaciones” fijados por la comunidad.

Sin embargo, la gran novedad aparece en un artículo corto –el artículo 118– que prohíbe a los partidos registrar las autoridades de usos y costumbres. Estipula, en efecto, que “los ayuntamientos elegidos según las normas de usos y costumbres no tendrán filiación

³¹“De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario” in Compendio de legislación electoral, Oaxaca, IEE, 1998.

³²Ibid. p.78

partidista”³³. Finalmente, se suprime la “ratificación” por las urnas de la elección de usos y costumbres. De ahora en adelante, la ley establece dos vías electorales distintas: la de los usos y costumbres y la de los partidos políticos. Éstos ya no pueden intervenir en los municipios que hayan optado por el régimen de usos y costumbres, ni en el proceso de designación, ni en el registro de las autoridades municipales frente a las instancias oficiales.

Aunque da algunas precisiones suplementarias sobre las características de estos municipios y sus procesos de elección, la ley se queda a nivel general. No codifica los usos y costumbres, sino que se contenta con declarar su validez. El legislador prefirió delimitar las funciones de la institución electoral más que tratar de imponer una reglamentación estándar a todos los municipios tradicionales, cuyos procesos son extremadamente variados y cambiantes.

La legalización de los usos y costumbres en Oaxaca no se puede entender de no ponerla en un largo proceso de transformación del sistema político federal y regional. No nace de la decisión de un sólo actor pero de la convergencia de una multitud de actores con intereses diversos. Todos –gobiernos, partidos, organizaciones indígenas– ven en la legislación de los usos y costumbres una manera de realizar sus propios objetivos³⁴. Proyectan sus deseos políticos sobre aquéllos. Para unos, los usos y costumbres oficializados son una garantía de estabilidad política; para otros, son una forma de acelerar el cambio. Para unos, permiten mantener, bajo una nueva forma, la antigua hegemonía; para otros, provoca una ruptura del orden político tradicional y la creación de nuevas formas de mediación y de representación política.

Pero, más allá de los cálculos más o menos racionales de estos actores, la reforma sobre los usos y costumbres refleja en sí misma una crisis profunda del modo de dominación política establecido tras la Revolución. La aparición de nuevos actores sociales y la consolidación del pluralismo político cuestionan el viejo pacto clientelista y corporatista que unía el poder central con las comunidades indígenas. El centro político se desdobra con la consolidación de un sistema de partidos donde la oposición ya no es sólo “decorativa”. El Estado-partido en crisis ya no tiene posibilidad de ser el único interlocutor de una sociedad en plena mutación. Se constituyen nuevos canales institucionales (partidos, organizaciones sociales) para expresar la diversidad de las identidades sociales y hacen explotar la antigua cáscara del corporatismo de Estado. Las comunidades indígenas, con sus divisiones y conflictos internos, hacen eco a esta descomposición del vínculo político tradicional. La crisis del Estado corporativista provoca simultáneamente una crisis de la comunidad revolucionaria institucional. El vínculo simbiótico Estado-partido-comunidad se va desmoronando. Cada uno intenta controlar la descomposición y orientar la construcción de un vínculo político nuevo. Resulta una reforma de las más paradójicas, ya que se resume en oficializar las costumbres en el momento mismo en que están cambiando. Es, al mismo tiempo, una tentativa de controlar el cambio político (para el gobierno) y de acelerarlo (para la oposición y las organizaciones independientes).

En este paisaje heterogéneo, la nueva legislación electoral sólo puede tener efectos contradictorios. ¿Permite sobrepasar la crisis de la representación política? ¿O al contrario

³³Ibid. p.79

³⁴Sólo el PAN se opone desde el principio, a la legalización de los usos y costumbres que considera como totalmente antidemocráticos. En cuanto a los dirigentes del PRI y del PRD, son favorables a un reconocimiento de los usos y costumbres pero discrepan en sus modalidades. En 1997, la reforma es el objeto de un consenso entre los dos partidos. De su lado el PAN sigue exigiendo que los usos y costumbres sean codificados y que el voto universal y secreto quede obligatorio en todos los municipios, pero acaba por aprobar la reforma electoral en su conjunto.

contribuye a agravarla? ¿Es un instrumento del cambio democrático o de la consolidación de formas más o menos recicladas de autoritarismo? ¿Contribuye en construir una autonomía comunitaria integradora y abierta o profundiza la segregación y el sectarismo? Todavía es temprano para responder de manera categórica a semejantes preguntas. Sin embargo, la aplicación de la nueva reglamentación en cuatro elecciones, de 1995 a 2004, permite formular algunas hipótesis.

3. Los efectos políticos de la legalización de los usos y costumbres: emergencia de nuevos conflictos electorales.

La comparación entre las sucesivas elecciones municipales es interesante. En 1995, los legisladores no saben cuántos municipios pueden ser considerados de usos y costumbres. Como la ley no prevé ningún proceso para determinar a qué categoría electoral (usos y costumbres o partidos políticos) pertenece cada municipio, los partidos toman esta decisión según sus propios intereses. La dificultad reside en que la frontera entre los usos y el sistema político es particularmente imprecisa ya que las costumbres y el partido dominante fueron imbricadas durante largo tiempo. Parafraseando Roger Bartra, es difícil saber exactamente dónde llega la costumbre de los indios y la del sistema político. La frontera existe más o menos en la mayor parte de los pequeños municipios aislados que lograron mantener cierta autonomía. Pero queda vaga en los demás municipios. Las asambleas del pueblo han sido, durante decenios, asambleas del partido “oficial”. Esta imprecisión incita los partidos a operar su propia división de los municipios en 1995. En un primer ciclo de negociaciones, el PRI acepta considerar de usos y costumbres a 390 municipios³⁵. Pero un desacuerdo permanece sobre unos treinta municipios. Cada uno piensa tener una presencia suficiente en aquellos municipios para constituir una planilla propia de candidatos. Tras algunos tratos, seleccionan 400 municipios. Una decena se añadirá después de la elección convencional³⁶.

Durante las elecciones de 1995, el nivel de conflicto disminuye de manera radical a pesar de la imprecisión de la ley. Sobre los 412 municipios de usos y costumbres, el IEE sólo tiene que intervenir para resolver cinco controversias pos-electorales. Una cifra sorprendente si se compara con la de las elecciones precedentes donde se detectan conflictos en varias decenas de municipios. El gobernador y la autoridad electoral concluyen que esta baja aparente del número de conflictos es un efecto directo de la nueva reglamentación. Efectivamente, parece haber tenido un efecto favorable. El cálculo del PRI funcionó: el PRD se abstuvo de intervenir en la mayoría de los municipios considerados de “usos y costumbres”. Sin embargo, el partido oficial siguió interviniendo para resolver, antes de la elección, los conflictos en los municipios que ya habían tenido problemas en las elecciones precedentes. Después de todo, la ley no lo impedía de manera formal. Parece haber recobrado temporalmente su capacidad de resolver conflictos conciliando, registrando y recompensando los líderes de las “comunidades revolucionarias institucionales”. En las comunidades más aisladas o menos conflictivas, los partidos no tuvieron que intervenir.

En cambio, la comparación con las siguientes elecciones trienales, permite subrayar un fenómeno nuevo: el aumento de los medios de impugnación a propósito del tipo de régimen.

³⁵En la mayoría de los casos, se trata de municipios donde, en las elecciones municipales de 1992, hubo una lista única del PRI.

³⁶Ciertos municipios tienen su asamblea a una fecha que no tiene nada que ver con lo que indica la ley electoral. Los legisladores y dirigentes de partidos no conocen en detalles las fechas exactas de las asambleas costumbristas de todos los municipios oaxaqueños. En 1995, once municipios tuvieron su asamblea después del 12 de noviembre, fecha legal de los comicios municipales oficiales.

Varios meses antes de las elecciones municipales “oficiales”³⁷ los partidos políticos, las autoridades municipales o ciertos grupos al interior de los municipios piden que el régimen electoral local sea modificado. En 1998, por ejemplo, la oposición propone que 43 municipios considerados de usos y costumbres en las elecciones previas, sean cambiados al régimen de partidos políticos. En esa ocasión, el PRI sólo propone dos³⁸. Sin embargo, sostiene 9 demandas de cambio en el otro sentido: la aplicación del régimen de usos y costumbres en los municipios donde los partidos intervinieron en 1995. Poco tiempo después, las autoridades de cinco otros municipios hacen la misma demanda. Tras largas negociaciones llevadas en las oficinas del IEE, seis se añaden a la lista de municipios de usos y costumbres. Las demás se quedan con el mismo régimen que en 1995³⁹. Estas demandas de cambio de régimen electoral reflejan las estrategias políticas de grupos que utilizan la nueva reglamentación para acceder al poder municipal o para conservar su control. La mayoría de las demandas de “regreso” al régimen de usos y costumbres proceden de las autoridades que van de salida, todas afiliadas al PRI⁴⁰. Aparecen conflictos cuando grupos de oposición cuestionan esta decisión. Uno de los ejemplos más significativos es el de San Agustín Chayuco, en la región de Santiago Jamiltepec, en la costa pacífica. Se trata de un pequeño municipio con mayoría mixteca. En 1998, el alcalde saliente Máximo Flores Alavez, candidato del PRI en 1995, pide al IEE que las elecciones municipales se hagan por medio de una asamblea pública, sin intervención de los partidos. Se trata, según dice, de poner fin a las divisiones que provoca la rivalidad entre el PRI y el PRD y de recobrar la unidad de antaño. Tiene el apoyo de los *tatamandonos* y de los dirigentes regionales del PRI. En realidad, el alcalde quiere ante todo poner trabas en el camino de sus “enemigos” del PRD que perdieron las elecciones anteriores sólo con 64 votos de diferencia y que amenazan con ganar las de 1998. En efecto, en 1995, por primera vez, una lista del PRD entra en competencia con la del PRI, designada por una asamblea del pueblo.

Los nuevos perredistas de Chayuco pertenecen al sector más pobre del municipio. Son para la mayor parte de ellos pequeños productores que se quedaron al margen de los programas gubernamentales de ayuda a la producción y a la comercialización de café. Su rival, Máximo Flores Alavez, es uno de los principales líderes de la comunidad. Personaje carismático, muy hábil en establecer relaciones de clientelismo con los funcionarios y los dirigentes regionales del PRI, construyó su poder gracias a la gestión de los programas del INI de ayuda a la producción (café, fruta) y la cría de ganado, desde el final de los años 1980. Desplaza a los viejos caciques locales y se impone como un perfecto intermediario cultural, económico y político⁴¹. El PRI, en busca de nuevos dirigentes capaces de frenar los avances del PRD, apoya su candidatura en las elecciones municipales de 1995. En 1998, la idea de adoptar el régimen de usos y costumbres proviene del propio Máximo Flores, que ve en este regreso a la tradición una manera de fortalecer su propio liderazgo local y de mantener el control de los asuntos municipales después del final de su mandato. Al erigirse

³⁷Las elecciones municipales por el régimen de partidos tienen lugar en el mes de octubre, cada tres años.

³⁸Se trata de Guevea de Humboldt en el Istmo de Tehuantepec y de Mazatlán Villa Flores en la región mazateca.

³⁹En 1998, los municipios de usos y costumbres pasan así de 412 a 418. Los seis municipios que cambian de régimen son : Santa María Guelace y San Pedro Ixtlahuaca, en los valles del centro, Santa María Camotlán, en la región de Huajuapán de León, San Sebastián Tecomaxtlahuaca, en la región de Juxtlahuaca, Santa Catarina Mechoacán y San Agustín Chayuco, en la región de la Pinotepa nacional. Quedan entonces 152 municipios donde los partidos políticos intervienen en las elecciones.

⁴⁰En sólo 4 municipios, son grupos de opositores que piden eso. La mayoría son disidentes del PRI que están en desacuerdo con la elección de los candidatos operada por su partido.

⁴¹Crea y dirige varias uniones de ejidos a nivel regional, destinadas a recibir y administrar las subvenciones del INI para la producción de café y la cría de ganados. Pero ejerce también la medicina tradicional, lo que le da un prestigio y una influencia considerable en las comunidades de la región.

en defensor de las costumbres ganó el respaldo de los *tatamandones* cuyo prestigio e influencia disminuyeron a lo largo de las últimas décadas, en parte a causa de las transformaciones económicas y culturales que atraviesa la comunidad. Su empresa de valorización de los usos y costumbres no es extranjera al que el mismo sea susceptible de volverse *tatamandón* después de haber sido alcalde, si desempeña la función tradicional de mayordomo en las fiestas del pueblo. Al devolver a los ancianos un papel central en la jerarquía del poder local garantiza la continuidad de su influencia ante las futuras autoridades municipales. El ejemplo de Chayuco muestra hasta qué punto los nuevos líderes comunitarios, aliados al PRI, pueden utilizar la fórmula legal de los usos y costumbres para excluir a sus oponentes. El punto de conflicto es, en gran parte, el control de los recursos financieros que aumentaron de manera exponencial a partir de la descentralización impulsada por Ernesto Zedillo. Los oponentes exigen ser mejor representados en el ayuntamiento, mientras la mayoría priísta se niega a compartir el poder. En los ojos del alcalde saliente y de los candidatos que éste apoya en 1998, el régimen tradicional permite reducir la participación de los oponentes al mismo tiempo en la elección y en la formación del ayuntamiento, ya que el principio de representación proporcional no se aplica en la repartición de las regidurías⁴². Los oponentes no dejan de reclamar una elección “en forma adecuada” –por medio del sufragio universal y secreto– que permita evitar manipulaciones de la asamblea y garantice su representación en el ayuntamiento. En 1998, obtienen al final que la elección se haga según un proceso híbrido, con urnas y boletas donde aparecen las fotografías de los candidatos a la presidencia, sin logotipo de partido. Todas las personas que disponen de una credencial de elector pueden votar. La elección pertenece más bien al régimen de partidos políticos que al de usos y costumbres, en el que el voto se ejerce de manera pública en una asamblea a la que participan los jefes de familia, los *tatamandones* y las autoridades municipales. Pero como el principio de representación proporcional no se aplica, la lista vencedora gana todos los puestos del ayuntamiento.

Los conflictos a propósito de la definición del régimen electoral surgen también en municipios donde las agencias municipales, hasta entonces excluidas de la elección de usos y costumbres, exigen tener derecho a participar. Elección tras elección, cada más municipios presentan este tipo de impugnación: los habitantes y las autoridades de aquellas comunidades acusan a las autoridades de la cabecera de acaparar todo el presupuesto municipal⁴³. Ven en el régimen de partidos el medio de asegurar su representación en el ayuntamiento y así su participación directa al reparto de los recursos financieros atribuidos por la federación. La cabecera invoca normalmente la defensa de las tradiciones contra la “injerencia” de las agencias que designan ellas mismas sus autoridades locales de manera autónoma. El mismo tipo de conflicto se verifica en los municipios cerca de la capital del estado donde las personas que vienen de fuera, instaladas desde varios años en los fraccionamientos y unidades habitacionales del INFONAVIT, piden participar en la elección de las autoridades municipales⁴⁴. Otra vez, a nombre de la defensa de la comunidad y de sus tradiciones, las autoridades locales se oponen a la participación de estos “fuereños” que no conocen las tradiciones del pueblo y se niegan a contribuir gratuitamente al trabajo comunitario (el *tequio*). Aquí, la confrontación entre dos órdenes jurídicos y políticos –el de la comunidad y el de la República– es obvia: los *avecindados* son ciudadanos mexicanos que participan en las elecciones a nivel estatal (gobernador y diputados locales) y federal

⁴²En los municipios de partidos, la ley electoral prevé que un número limitado de puestos de regidores tiene que ser atribuido a las planillas en competencia, en función del porcentaje de votos que obtienen (en la mayoría de los casos, no son más de dos regidurías).

⁴³Los conflictos más sonados ocurren en Santiago Matatlán en los valles centrales y Zapotitlán del Río, en la Sierra Sur.

⁴⁴Es el caso en particular de San Sebastián Tutla, San Antonio de la Cal, San Agustín de las Juntas y Santa María El Tule. Todos estos municipios se encuentran en la conurbación de Oaxaca de Juárez.

(diputados, senadores, y presidente de la República), pero se ven negados el derecho a votar a nivel municipal. Aunque tales situaciones son relativamente marginales (representan, a lo máximo, una decena de municipios), son representativas de los conflictos que pueden resultar de la convivencia sobre un mismo territorio de dos órdenes jurídicos contradictorios. El de la comunidad donde el derecho a votar depende de la participación en las tareas colectivas, y el de la nación, donde todo individuo-ciudadano tiene derecho a votar a condición de ser mayor e inscrito en las listas electorales.

A estos conflictos vinculados con la elección del régimen electoral vienen a añadirse otros conflictos a propósito de la definición de los procedimientos de usos y costumbres. En algunos municipios, las facciones locales no llegan a ponerse de acuerdo sobre las reglas que tienen que seguir para elegir a las nuevas autoridades. Cada uno defiende su propia versión de la tradición sin que haya un árbitro interno suficientemente legítimo para imponer un procedimiento que todas las facciones aceptarían acatar. Las discusiones tratan del tema de las personas que tienen el derecho a votar o ser votadas, de la fecha de las elecciones o de la forma del voto (voto a mano alzada, por inscripción en un pizarrón o un voto secreto, por medio de boletas y de urnas, etc.). El Instituto Electoral Estatal (IEE) desempeña un papel de mediador en largas negociaciones donde cada grupo trata de imponer las reglas del juego que considera más favorables para sus intereses. Es el caso de Villa Hidalgo Yalalag en Sierra del Norte, al norte-este de la capital, entre 1998 y 2004: ninguna de las facciones rivales pide que la elección se haga con un voto secreto y con la intervención de partidos políticos, pero cada una de ellas defiende su propia interpretación de los usos y costumbres “auténticos”, así que los intentos de organizar elecciones han fracasado año tras año. Las negociaciones siempre se han trabado en el asunto del voto de las personas nativas de Yalalag, pero que viven a fuera del pueblo, en México o en Estados Unidos (los llamados “radicados”). En este caso también, el grupo que controla el poder local desde principios de los ochentas, quiere limitar la participación a aquéllos que viven en la comunidad y que no tienen deudas pendientes en las tareas comunitarias. Los oponentes, cuya mayor clientela política son precisamente los “radicados”, insisten para que todos los yalaltecos –aun los que residen en el Distrito Federal parte del año– puedan votar.

Por fin, en un número creciente de municipios de usos y costumbres, los conflictos surgen en el momento de la elección. Los vencidos cuestionan el procedimiento aplicado para designar las autoridades o sencillamente se niegan a aceptar el resultado de la elección. El caso más común es cuando las autoridades salientes intentan hacerse reelegir o imponer sus propios candidatos a la cabeza del nuevo ayuntamiento. Fue lo que paso en Santiago Ixtayutla, en 1998, donde el presidente en turno intenta imponer a su hijo en una asamblea manipulada con la distribución de alcohol y amenazas. En otros pueblos, grupos opositores o habitantes de las agencias, acusan a las autoridades en turno de haber organizado elecciones sin avisar a todos los ciudadanos del municipio.

Los conflictos también tienen que ver con la participación de las mujeres. En varios casos, una de las facciones en pugna se niega, en nombre de la costumbre, a que las mujeres participen. A menudo, aquellas no reivindican directamente el derecho a participar, sino que constituyen la clientela política de una de las facciones locales que las moviliza para apoyar a sus candidatos. En Guevea de Humboldt, por ejemplo, en 1998, el PRI exige que las mujeres puedan participar en las elecciones mientras que sus adversarios, al saber que las mujeres son sumisas al partido oficial, se oponen de manera categórica a ese cambio. Una vez más, la defensa de los usos y costumbres es altamente estratégica, ya que equivale a reducir de manera considerable los votos potenciales del adversario político. Igual que para

los habitantes de las agencias o de los vecindados, la exclusión de las mujeres contradice el orden jurídico nacional, ya que la constitución federal les atribuye los mismos derechos que a los hombres.

En total, entre 80 y 100 de los 418 municipios de usos y costumbres han sido objeto de tales conflictos, desde la reforma de 1995. Su intensidad varía ya que en algunos casos basta con una reunión en el IEE para resolver los desacuerdos. De hecho el número de municipios con este tipo de problemas ha ido aumentando constantemente. ¿Como interpretar este aumento? Aparentemente, dos tipos de factores influyen. Los primeros son directamente imputados a la nueva reglamentación sobre los usos y costumbres. Primero, la prohibición para los partidos de intervenir en las elecciones locales provoca un cambio considerable. A partir de la segunda reforma, en 1997, el PRI no ha podido intervenir tan fácilmente en las elecciones comunitarias, de tal forma que la resolución de los conflictos se ha desplazado de la sede del partido o del despacho del gobernador al espacio un tanto más abierto y plural del IEE. Conflictos que eran resueltos de manera “confidencial” en las oficinas del partido, ya son expuestos en la luz del día. Aun si el presidente de esta instancia queda bajo el mando del gobernador, tiene que transigir con los representantes de los partidos de oposición y los consejeros ciudadanos –designados por las diferentes partidos representados en el congreso local– que integran el consejo general del IEE. Sin embargo, la influencia del gobernador y de su partido en las decisiones del IEE, y la falta de legitimidad de esta autoridad como árbitro electoral imparcial siguen alimentando los conflictos locales. Por otra parte, la reglamentación de usos y costumbres no prevé realmente mecanismos de resolución de conflictos. El IEE no tiene ni los medios (legales, financieros), ni la autoridad que tenía el PRI para conciliar intereses divergentes, negociar la retirada de algunos candidatos o convencerlos de constituir una planilla común. Así, los conflictos tienden a tomar proporciones más dramáticas.

Es importante insistir sobre este punto: la ley no siempre contiene reglas claras para resolver los litigios tratándose de la definición del régimen electoral, de los procedimientos de usos y costumbres o de los resultados de las elecciones. Como las tradiciones no han sido codificadas (varían de un municipio a otro), la autoridad electoral no puede determinar qué procedimiento de usos y costumbres es legal, en caso de desacuerdo intra-comunitario. Tiene que contar con el acuerdo entre las partes en conflicto. Ahora bien, a menudo, cada una tiene una interpretación diferente de lo que es la “verdadera” tradición. Como el acceso al tribunal electoral está reservado a los partidos políticos, no se prevé ninguna vía jurídica para resolver los conflictos en materia de usos y costumbres electorales.

Al final, un último factor vinculado con la reglamentación de los usos y costumbres parece desempeñar un papel determinante: la ley, poco conocida en 1995, lo es mucho más en las siguientes elecciones. Se vuelve así un instrumento en manos de personas o grupos que buscan controlar el poder municipal. Cada uno busca aplicar las reglas del juego que le convienen mejor. La estrategia equivale a veces a elegir entre el régimen de usos y costumbres o el de los partidos políticos, pero, en la mayoría de los casos, se trata de definir el tipo de reglas que se va a aplicar. Un grupo de personas de la cabecera puede exigir que las agencias o las mujeres participen en la asamblea si sabe que éstas votarán a favor de sus candidatos. Por eso, el reto es imponer una definición de la tradición que convenga mejor al interés de uno. El carácter oral y cambiante de los procedimientos tradicionales permite todo tipo de interpretaciones y manipulaciones. Aquello no planteaba ningún problema mientras había un control firme por parte del cacique o de un grupo hegemónico apoyado por el partido oficial, pero en cuanto la competencia para el poder toma otras proporciones, la

flexibilidad de las reglas tradicionales se vuelve un elemento de conflicto.

Existen otros factores de conflicto que no son directamente vinculados con la reglamentación de los usos y costumbres. Toca al cambio político que atraviesa el país en su conjunto y que afecta a las comunidades oaxaqueñas, cuan tradicionales sean éstas. La sociedad se ha pluralizado y el sistema de partidos se ha fortalecido. Las elecciones se vuelven más competitivas a nivel estatal y a nivel federal. Las comunidades participan en esta transformación. La descomposición del régimen corporativista aun si es más lenta en las zonas rurales se manifiesta en todo el territorio nacional. Al hendirse, el caparazón del corporativismo abre paso a los conflictos que existen ya, en la mayor parte de las comunidades, pero que hasta los años 1990, no tenían canales de expresión. Las disidencias (religiosas, políticas) al interior de las comunidades ya no son “reguladas” por el clientelismo de Estado. Encuentran otros medios de expresión. Los partidos constituyen uno, pero no es el único. También hay organizaciones independientes, asociaciones de defensa de los derechos humanos, y nuevas instituciones relativamente autónomas del Estado (autoridades judiciales, Comisión nacional de los derechos humanos, instituto electoral, etc.). Todo esto no contribuye a crear nuevos conflictos, pero sí a expresar o canalizar antiguos conflictos que eran contenidos por la tradición corporativista.

Finalmente, el cambio político también trae nuevas dinámicas económicas: la descentralización, en particular, contribuye a redefinir el juego político local⁴⁵. Los municipios más miserables reciben, a partir de 1995, cantidades de dinero que nunca habían recibido antes. Al mismo tiempo, no siempre tienen los instrumentos técnicos u organizativos necesarios para gestionar estos nuevos recursos. La mala gestión de fondos (voluntaria o involuntaria) provoca nuevos conflictos o radicaliza los que ya existían. Durante mucho tiempo, la organización tradicional, basada en la solidaridad encontró su sentido en el contexto de la miseria. En este contexto, el flujo de recursos financieros provoca tensiones fuertes. Este nuevo equilibrio de las finanzas públicas explica la mayor parte de los litigios electorales que oponen las agencias a las cabeceras.

5. La reglamentación de los usos y costumbres: un arma con doble filo.

Por lo tanto, esa interpretación sobre los efectos a largo plazo de la legalización de los usos y costumbres no es tan univoque y pesimista que la de Roger Bartra. Parece que la ley de usos y costumbres es “un arma con doble filo”. En algunos municipios permite a los grupos dominantes consolidar su hegemonía. Los ancianos o los nuevos caciques se sirven de ella para imponer su interpretación del orden comunitario y del interés general. En nombre de la tradición y de su nueva legitimidad oficial, excluyen a sus adversarios de los espacios de participación y de decisión. Al mismo tiempo, el gobierno de Oaxaca se vale de ella para preservar sus antiguas relaciones de clientelismo y de control político. Así queda garantizada la “governabilidad” priísta. A veces, la oposición ni siquiera puede entrar a las comunidades, cuando las autoridades locales, haciendo una interpretación abusiva de la ley, les impiden, en nombre de la tradición, hacer propaganda para elecciones estatales y federales.

En otras partes, la reglamentación sobre los usos y costumbres sirve para establecer un nuevo tipo de la comunidad, más abierta, menos corporativista. Sirve, en resumen, a

⁴⁵La descentralización se desarrolla a partir de 1995, en el momento en que las reformas sobre los usos y costumbres son impulsadas. En 1998, los municipios ya administran más del 20% del presupuesto atribuido a los estados federados.

redefinir las reglas de vida comunitaria, los juegos de poder; contribuye a fundamentar un nuevo equilibrio entre la colectividad y las decisiones de las minorías o de los individuos; permite a las autoridades municipales contrarrestar, a nombre de la autonomía, el chantaje clientelista del gobierno. Cuando, a nivel municipal, los actores del cambio (organizaciones regionales independientes, nuevas élites indígenas formadas fuera de los canales corporativistas, ONG cercanas a la Iglesia católica) logran utilizar el nuevo instrumento legal, se valen de él para fortalecer instituciones que se distinguen claramente de la vieja “comunidad revolucionaria institucional”. Así pasó en Santiago Ixtayutla, donde los sectores más marginados se han movilizadado en nombre del respeto de “la asamblea general comunitaria” contra las decisiones del cacique local y sus secuaces. A la costumbre de manipulación y de exclusión que defienden las autoridades, oponen otra, mucho menos tradicional, pero seguramente más legítima en ojos de la mayoría. Con pretexto de un rescate de las tradiciones, los nuevos actores políticos inventan prácticas que nunca existieron antes. En Ixtayutla, como en la mayor parte de los municipios de esta región, las “asambleas” eran reservadas al círculo reducido de algunos caciques o ancianos. Al defender las “asambleas generales de comunidad”, inscritas en la nueva legislación electoral, los oponentes contribuyen a abrir la participación política a sectores que, hasta entonces, siempre habían sido mantenidos al margen de las decisiones colectivas.

Además, los usos y costumbres son por definición evolutivos, flexibles y como toda institución social son reformables y perfectibles. Los actores que reivindicaron su reconocimiento legal no son conservadores. Al contrario, son frecuentemente los sectores más educados de las comunidades, los que están más impregnados de los valores universales. Su proyecto comunitario y autonomista es un proyecto de cambio, también un proyecto de participación y de integración en el espacio regional y nacional. Una integración que no significa el rechazo de formas de acción colectiva tradicionales, más o menos reinventadas, que conciben como una alternativa a un modelo de sociedad y de política desigual: una integración diferente. Su visión de los usos y costumbres y de la comunidad es sin duda idealizada, pero no es necesariamente fundamentalista. Muy a menudo, su discurso de militante, un tanto esencialista, esconde una actitud mucho más pragmática.

Es difícil realizar una tabla estadística de las tendencias del cambio político local en un paisaje tan fragmentado como el de Oaxaca. Parece sin embargo que, a fines de cuenta, es más bien la tendencia a la reinvención y a la reforma de las costumbres en un sentido democrático que predomina sobre la conservación del viejo corporativismo. Aunque, en las elecciones de la alternancia, el 2 de julio de 2000, el PRI haya seguido ganando con mucho margen, las tendencias al pluralismo se reflejan en la baja del número total de votos acumulados por el antiguo partido de Estado. Los indígenas votan, poco todavía, pero son más y más numerosos en hacerlo⁴⁶. Las comunidades no son herméticas: participan en un largo proceso de transformación política. Parece razonable apostar a que, en vez de ser un obstáculo a la democratización, las políticas de reconocimiento vayan a contribuir a que el cambio político no sea resentido como algo impuesto desde fuera, sino como un proceso construido por los indígenas desde sus comunidades. Eso supone una adecuación entre las instituciones comunitarias y las que aseguran la articulación entre los intereses y la

⁴⁶Sobre el comportamiento electoral de los indígenas en las elecciones estatales y federales en los municipios de usos y costumbres, véase Recondo, David “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca” in León, Lourdes (coord), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS, 2001, p. 91-113. Véase también Recondo, David, “Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa en una sociedad multicultural”, Trace (Travaux et recherches dans les Amériques du centre), México, CEMCA, n°36, diciembre 1999, p.85-101.

representación política a nivel estatal y federal. En vez de acentuar el antagonismo a menudo exagerado entre lógica de representación y lógica de participación comunitaria, el reconocimiento de la diversidad institucional puede contribuir a instalar una nueva articulación entre prácticas políticas diferentes pero no necesariamente irreconciliables.

Es un reto significativo, porque una de las principales dificultades viene precisamente de la convivencia sobre un mismo territorio de dos formas de participación electoral: la de los usos y costumbres a nivel municipal y la del sufragio universal y secreto para las elecciones a nivel estatal y federal. Algunos analistas consideran que semejante coexistencia sólo puede ser conflictiva, que la persistencia de usos y costumbres a nivel local sólo puede entrar en contradicción con los valores y prácticas de la democracia electoral e impedir que ésta eche raíz en las regiones más pobres e indígenas del Sureste mexicano. La experiencia de las elecciones federales, a partir de 1997, tiende a probar lo contrario. Los indígenas son perfectamente capaces de “manejar” dos repertorios políticos diferentes según se trate de elecciones locales o estatales y federales. No impide que ciertas tradiciones como la exclusión de las mujeres, de las agencias municipales o de los avecindados, entren directamente en contradicción con los criterios de ciudadanía política que subyacen a la nueva democracia electoral mexicana⁴⁷. La articulación armoniosa entre los dos órdenes jurídicos sólo será posible si los conflictos actuales contribuyen a producir nuevas reglas del juego, nuevas costumbres más compatibles con un contexto político plural. Eso depende, en gran parte, de las mejoras que deben ser realizadas en la legislación electoral en este dominio, especialmente de la reglamentación de los usos y costumbres, del acceso a la justicia electoral y de la garantía de las libertades individuales en los municipios donde la mayoría de los electores se pronuncia a favor del régimen de usos y costumbres. Pero eso depende también de una reforma de los mecanismos de representación política tanto a nivel local como a nivel nacional. Ésta queda reservada a los partidos políticos nacionales y estatales. En un país tan grande y diverso como México, tal monopolio del acceso a la representación política sólo puede provocar la exclusión de sectores importantes de la sociedad que no se identifican con ninguno de los partidos existentes. En Oaxaca, el régimen de usos y costumbres representa una respuesta parcial a esta restricción, porque si los casos más conflictivos fueron evocados en el artículo, en más de 300 municipios, los usos y costumbres permanentemente renegociados permiten, al contrario, ampliar la representación más allá de las posibilidades extremadamente limitadas que ofrece la legislación electoral en el resto de los municipios. Una mejor representación política pasa necesariamente por una adecuación recíproca entre los usos y costumbres y la ley.

⁴⁷Una encuesta realizada en 1997 demuestra que las mujeres participan en la elección de las autoridades locales en el 76% de los municipios costumbristas y que ocupan cargos municipales en el 72% de los casos. La misma encuesta subraya que, en un 40% de los municipios que tienen agencias, los habitantes de éstas participan en la elección municipal (Véase Velásquez Cepeda, María Cristina, *El nombramiento*, op.cit, pp. 200-203 y 222-229). Es la prueba que la negación del derecho a votar de las mujeres y de los habitantes de las agencias no es una característica intrínseca o inevitable de los usos y costumbres, y que éstas pueden acomodarse muy bien de una participación abierta a todos los ciudadanos de un municipio, incluso de la gente no-nativa, si ésta acepta acatar las normas comunitarias.