

y la colectividad. Las reformas son posibles, y por lo demás se producen con frecuencia por el efecto conjugado del impacto de las relaciones con la sociedad global y la iniciativa de los actores comunitarios, que aspiran a producir normas de vida común más adaptadas a sus necesidades y a sus intereses. Cabe apostar que, en un contexto nacional de democratización, la renegociación de las normas comunitarias tenderá al equilibrio de éstas en favor de los individuos.

Los conflictos y su resolución política en las elecciones por usos y costumbres

42 |

Según el discurso oficial y el del movimiento indígena, la reforma de 1995 no hace más que reconocer una realidad social y política, pero, de hecho, contribuye a crear una nueva frontera normativa e institucional. Al definir dos vías electorales distintas (usos y costumbres vs. partidos políticos), la reforma induce nuevas dinámicas políticas; aparecen nuevos tipos de conflictos en torno a la definición de las reglas del juego político. Esa conflictividad, no siempre violenta, se cristaliza en torno a dos problemas principales:

1. La definición del régimen electoral municipal.
2. La definición del procedimiento consuetudinario, cuando este régimen es privilegiado, pero los actores locales disienten en cuanto a su interpretación.

David Recondo

Estos conflictos o controversias han sido recurrentes desde 1995.

¿Partidos políticos o usos y costumbres? La definición del régimen electoral municipal

El CIPPEO hace una distinción entre dos categorías de municipios donde, en realidad, las lógicas institucionales y políticas están marcadas por una profunda hibridez. La clasificación de los municipios durante las elecciones de 1995 no fue automática. Los operadores partidistas trazaron una nueva línea de demarcación destinada a circunscribir la competencia electoral a la cantidad más reducida posible de municipios.

La primera versión del libro IV era escueta, no especificaba cuáles eran los municipios a los que debía aplicarse esta legislación particular. Durante las negociaciones del nuevo texto del código electoral, los diputados y los representantes de los partidos políticos evaluaron el número aproximado de municipios que podrían ser considerados consuetudinarios, los cálculos fluctuaban entre 350 y 450. Si nadie podía dar una cifra exacta es porque, en realidad, la frontera entre los llamados usos y costumbres y el resto del sistema político no era nada clara. La costumbre y el sistema de representación política articulado alrededor del partido de Estado estaban completamente imbricados; aun cuando el Estado toleró

| 43

La jurisprudencia del TEPJF en elecciones...

un margen de autonomía en la elección de autoridades municipales, la costumbre finalmente formaba parte de los procedimientos internos de selección de los candidatos del partido oficial.

La simbiosis entre la comunidad y el Estado-PRI hacía que la costumbre no entrara en pugna con ninguna lógica partidista. En realidad, el partido de Estado era un partido único en las zonas rurales; la ausencia de competencia electoral impedía la más mínima distinción entre la costumbre y los partidos, ya que éstos prácticamente eran inexistentes. La consolidación de los partidos de oposición (en particular el PRD) terminó con este monopolio de la representación política, en ese preciso momento surgió la distinción tajante entre lógica de partido y lógica comunitaria. El PRI, que no era percibido como un partido político propiamente dicho, empezó a serlo desde el momento en que otros partidos vinieron a cazar en sus dominios, o, cuando menos, amenazaron con hacerlo. Se creó una nueva categoría electoral, la de los usos y costumbres, que establecía una diferenciación entre dos elementos hasta ese momento inextricables: costumbre y partido político.

En estas condiciones, la nueva reglamentación electoral resultó difícil de aplicar. Hasta 1998, la definición del régimen electoral fue altamente polémica y no faltó quien, dentro de los partidos o de las mismas comunidades, reclamara un cambio (de partidos políticos a usos y costumbres o viceversa). La decisión en la materia siempre fue el resultado de negociaciones entre la autoridad electoral, los

dirigentes partidistas y los líderes de los grupos enfrentados municipalmente. Entre 1995 y 2011, no se aplicó método alguno de consulta al conjunto de los ciudadanos de un municipio.²

En efecto, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) ha empleado, durante ese periodo, tres métodos simultáneos para resolver las disputas: la conciliación entre las facciones rivales, el peritaje antropológico y la negociación con los dirigentes de los partidos políticos en los municipios donde éstos tienen influencia directa. Esta preferencia por la concertación entre los líderes de los partidos y de los grupos políticos locales tiene que ver con la vieja lógica del régimen posrevolucionario: el caso es evitar a toda costa los conflictos. Según la autoridad electoral, si se somete la selección de régimen electoral al voto de los ciudadanos, se corre el riesgo de provocar nuevas tensiones y de arrastrar al conjunto de la población local a un conflicto que sería mucho más difícil de resolver. En suma, se trata de desactivar el conflicto encontrando una solución negociada entre los líderes de las facciones movilizadas.

² En cumplimiento de la sentencia SUP-JDC-3131/2012 emitida por el TEPJF, a propósito del municipio de San Andrés Cabecera Nueva (Distrito de Putla), el IEEPCO coadyuvó a la realización de asambleas de consulta en dicho municipio, el 26 de noviembre de 2012, con la finalidad de determinar el régimen electoral por el que se realizarían las siguientes elecciones municipales. La mayoría de los consultados determinó que se cambiara del régimen de normas internas al de partidos políticos. Éste fue el primer proceso de consulta que se llevó a cabo para determinar el régimen electoral de un municipio oaxaqueño, desde el reconocimiento de los usos y costumbres en agosto de 1995.

¿Cuál costumbre? La definición de los procedimientos consuetudinarios

Hasta aquí me he referido a los municipios en los que una de las partes en conflicto está en desacuerdo con la opción del régimen electoral: son los municipios que el IEEPCO colocó en el régimen consuetudinario, pero en los que una de las fuerzas políticas (la mayoría de las veces, la oposición local) impugna esta decisión y exige el cambio al régimen de partidos. La petición emana de los habitantes de las agencias, de los avecindados, de los radicados o, simplemente, de opositores en la comunidad cabecera (en algunos casos se crean coaliciones entre varios de esos grupos de interés para apoyar la solicitud de negociación de nuevas reglas de juego).³ Fuera de esos casos extremos, que están en boca de todos, existe un número más importante de municipios en que los grupos políticos no cuestionan el régimen propiamente dicho, sino el procedimiento consuetudinario que se debe aplicar; en otros términos, todos coinciden en nombrar a las autoridades municipales sin la intervención directa de los partidos políticos, pero disienten en cuanto a las costumbres que deben

46 |

³ Los avecindados son las personas, de nacionalidad mexicana, que no son originarias del municipio en el que residen. Los radicados son las personas originarias de un municipio que han emigrado a otra parte de la República mexicana o al extranjero, pero que guardan un vínculo con su comunidad de origen (conservan una casa y, a veces, una parcela de tierra en ella).

regir la elección. Cada grupo o facción, en ese caso, pretende imponer su propia versión de las costumbres.

De hecho, esas son las controversias que tienden a prevalecer en las elecciones municipales desde 1998. Sin llegar a pedir la organización de elecciones con planillas registradas por partidos políticos y un voto universal y secreto —una opción que la autoridad electoral no quiere privilegiar para salvaguardar la paz social y la gobernabilidad—, numerosos grupos, dentro de los municipios de usos y costumbres, exigen ajustes en las normas consuetudinarias; de tal forma que, en muchos casos, el procedimiento electoral acaba pareciéndose al del régimen “alterno”, por el uso de planillas, de urnas, de boletas, etcétera.

La mayoría de las controversias derivan de la exigencia de los sectores que hasta entonces se han mantenido fuera de las decisiones políticas y de la participación en la elección de las autoridades municipales. Sus reivindicaciones implican una redefinición de las reglas de acceso a la ciudadanía, de los criterios de elegibilidad y de los propios procedimientos de elección (voto en asamblea general o por medio de urnas, voto público o secreto, registro de planillas antes de la jornada electoral, etcétera).

Algunos conflictos se presentan en el momento mismo de la elección, sin que haya habido necesariamente una controversia previa sobre el procedimiento. Lo que está en discusión es el resultado de la elección, la manera en que ésta se realizó, o los dos al