

De hecho, la participación de los individuos en movimientos sociales ha sido criminalizada crecientemente y es vista como una amenaza para las sociedades en su conjunto. En la medida en que la participación electoral se vacía y pierde vigor y legitimidad en la ciudadanía, las formas alternativas de participación política se fortalecen y ofrecen espacios más dinámicos que muchas veces son vistos como un peligro para la democracia representativa y sus instituciones.

## **Usos y costumbres en Oaxaca. Orígenes y desarrollo**

Al abordar la cuestión relativa a los orígenes de los usos y costumbres en México, en lo general, y de Oaxaca en lo particular, es inevitable enfrentar la pregunta: ¿cuáles son sus orígenes? La respuesta más común es la que afirma que si se acepta al municipio como la estructura básica de la participación política, entonces habrá que asumir al Virreinato como el momento clave para comprender la especificidad de los usos y costumbres, en especial en lo que se distingue como el sistema de cargos. Sin embargo, dicho sistema es

| 55

el resultado de una mezcla de formas prehispánicas de organización política, que sobrevivieron a la conquista, y el ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la Colonia. De tal

arreglo nació un nuevo patrón de organización que incluye una ordenación jerárquica de las posiciones de autoridad; donde un individuo tiene que cubrir un número de posiciones previas antes de poder alcanzar las posiciones más altas dentro de la jerarquía (Durand 2007, 39-40).

De acuerdo con lo anterior, la mezcla se compone de un límite territorial y un principio jerárquico meritocrático, que se mantiene hasta nuestros días. En lo que hoy es Oaxaca, los ayuntamientos fueron ubicados en los lugares en donde habitaban comunidades con cierto número de personas, procurando articularlas con los estratos superiores de gobierno —como serían los gobiernos locales y el nacional— y se les denominó Repúblicas de Indios

56 |

establecidas de acuerdo a un modelo político de democracia participativa, que contaba con un cabildo o consejo presidido por ancianos, con una estructura de cargos por escalafón, religiosos o de servicios comunitarios (sistema de mayordomías) (González 2011, 20).

El proceso de incorporación de la población indígena a los circuitos comerciales europeos, dirigido por la Corona española, procuró mantener las formas de organización indígena aunque en el marco de la conversión religiosa. Se podría decir que el orden colonial sustituyó al imperio azteca en sus estratos jerárqui-

Rafael de la Garza Talavera

cos superiores, pero respetó las formas en que las comunidades locales se organizaban para subsistir. Este hecho fue sin duda lo que permitió que las tradicionales formas de relación política sobrevivieran hasta nuestros días.

El proceso descrito se vio fortalecido por la propia Corona española, que tuvo que emitir una serie de leyes para proteger a las comunidades indígenas, las cuales disminuyeron gravemente como consecuencia de la explotación a la que estuvieron sujetas en las primeras décadas del orden colonial, lo que contribuyó a que algunas de sus tradiciones siguieran siendo practicadas. Asimismo, las comunidades y sus formas de gobierno tuvieron que someterse a procesos de cambio, algunas veces de manera pacífica y otras no tanto. Ésa parece ser la constante hasta la actualidad. En este orden de ideas, en estricto sentido, los usos y costumbres que hoy se practican parten de la Conquista, ya que si bien se mantuvieron ciertas tradiciones comunitarias prehispánicas, éstas tuvieron que adaptarse al nuevo orden político, económico y social.

| 57

Con el advenimiento de la guerra de Independencia surgieron nuevos retos para las comunidades, sobre todo con la nueva disposición constitucional que se fundamentó en la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley y por ende, el desconocimiento de la propiedad comunal, base de todo el orden comunitario tradicional.

se privilegia al individuo, en un afán de combatir las corporaciones como la iglesia y el ejército, y las comunidades indígenas sufren una pérdida de derechos que habían adquirido en el orden colonial, como el de autonomía y la reproducción de sus culturas (Bailón 2007, 88).

58 | Sin embargo, la debilidad del nuevo orden lo obliga a reconocer ciertas excepciones al individualismo liberal. Como lo hicieron en la Colonia, las comunidades indígenas simularán, en la medida de lo posible, su aceptación del nuevo orden sólo para mantener su autonomía y su identidad cultural. Y si la simulación no era suficiente para mantener su autonomía, entonces se producían levantamientos y rebeliones de distintas dimensiones. El resultado no fue uniforme pero en el caso de Oaxaca el éxito fue importante, al grado de que es hoy el único estado de la República que cuenta con dos procedimientos de elección de autoridades legitimados en la Constitución del estado.

Habría que subrayar que un factor determinante para que en Oaxaca se mantuvieran los usos y costumbres fue que, si bien se utilizaban para el nombramiento de autoridades locales, tenían un mínimo impacto en el reparto del poder político en los ámbitos regional y estatal. Las regulaciones para la conformación de la representación impedía en los hechos la participación de las municipalidades menores a 500 habitantes, con lo que se dejaba a buena parte de la población oaxaqueña fuera del proceso. Si a

esto se agregaban los requisitos de demostrar la propiedad privada de cierta cantidad de tierra y la alfabetización, se puede tener una idea de los límites de la participación política de las comunidades indígenas (Bailón 2007). Ante tales limitaciones se puede inferir que el espacio privilegiado de la participación se reducía a la comunidad o municipio, lo que probablemente haya sido un factor para comprender el interés por preservarla, manteniendo así un margen de autonomía para cultivar su identidad y sus tierras comunales.

Lo anterior no debe conducir al error de considerar a las comunidades al margen de la sociedad estatal y nacional. Por el contrario, si bien no participaban directamente en la conformación de la representación fuera de su territorio,

los pueblos se verán forzados a aportar sus cuotas a la leva para integrar ejércitos... seguirán siendo uno de los sostenes principales de las administraciones gubernamentales y eclesiásticas... [y] demostrarán una gran capacidad para utilizar el marco legal y defenderse en sus disputas para mantener su autonomía local y el control de sus recursos (Bailón 2007, 98-9).

| 59

Este último elemento demuestra que a pesar de su relativo aislamiento, las comunidades, sin negar o desconocer el marco legal dominante, lo utilizaban a su favor en la medida de lo posible. Incluso, su influencia en la construcción de la Constitución local se

manifiesta en el reconocimiento de las particularidades del viejo orden político, en parte de la enorme dispersión de la población y en las dificultades para establecer comunicación eficaz.

La Constitución estatal de 1825 reconoce primero a la autoridad municipal pero también legitima la de las comunidades indígenas.

en los asentamientos que no cumplían con los requisitos para el establecimiento de ayuntamientos, habría municipalidades que se llamarían repúblicas,<sup>2</sup> las cuales tendrían como mínimo un alcalde y un regidor para la conducción de sus asuntos (Bailón 2007, 100-1).

60 | La posibilidad de nombrar a sus autoridades locales les permitió a las comunidades defender sus tierras comunales, principal factor de identidad, aunque no impidió la pérdida parcial de territorio y que además se vieran obligados a informar regularmente a las autoridades estatales sobre la administración de la tierra comunal. Sin embargo, la nueva Constitución local, creada en

---

<sup>2</sup> Para constituir un ayuntamiento constitucional se establecía como mínimo la existencia de 3,000 habitantes. Los pueblos que tuvieran hasta 500 habitantes contarían con un alcalde y dos regidores; hasta 1,000, un regidor más; entre 1,000 y 2,000 habitantes, dos alcaldes y cuatro regidores; entre 2,000 y 3,000 habitantes, dos alcaldes y cinco regidores (Bailón 2007, 102).

el contexto de la Constitución federal de 1857, mantuvo la posibilidad de que los pueblos tuvieran una autonomía relativa frente al poder estatal y nacional al reconocer "... la facultad de los ayuntamientos para administrar los bienes comunales y de establecer una legislación secundaria que seguirá reconociendo dos tipos de municipalidades..." (Bailón 2007, 106). Este hecho demuestra que para gobernar Oaxaca era necesario reconocer los derechos de las comunidades en el punto clave de su existencia: la propiedad comunal de la tierra. No hacerlo hubiera provocado un conflicto que pondría a las comunidades indígenas oaxaqueñas del lado de los conservadores y en contra de los liberales del grupo de Benito Juárez, que, como originario del estado, conocía muy bien a las comunidades, las cuales eran la base social sobre la que se apoyaba. Ahora la división tradicional de municipios constitucionales y repúblicas se transforma en municipios y agencias municipales, manteniendo la autonomía para conformar a sus autoridades. El criterio para clasificar a las poblaciones es la cantidad de habitantes, de este modo, los pueblos con más de 500 podrán conformar un ayuntamiento; en los de menos de 500, podrán contar con agentes municipales en proporción a la cantidad de habitantes: dos agentes para las de menos de 200; entre 200 y 400, tres agentes; y las de más de 400, cuatro agentes (Bailón 2007, 108). Lo anterior resulta de particular importancia para el objetivo del presente ensayo, pues demuestra la enorme importancia de las agencias municipales y su tradición. Dada la enorme dispersión de la población

indígena en el estado, la participación política se desagrega de tal manera que ninguna comunidad queda al margen de la posibilidad de mantener su autonomía por medio de la intervención en los asuntos propios y que, como ya se dijo, resulta fundamental para el mantenimiento de la identidad basada en la tierra.

Lo descrito hasta aquí puede dar la impresión de que todas las comunidades indígenas del país corrieron más o menos con la misma suerte, pero los hechos demuestran lo contrario. Es por eso que el caso oaxaqueño es ejemplar aunque no precisamente común. El despojo y la desaparición de comunidades indígenas enteras fue más bien la regla. No es casual, por lo tanto, que sea el estado de Oaxaca el único que cuente con dos sistemas electorales, sino que es la confirmación de su particularidad histórica lo que legitima ampliamente su dualidad normativa electoral.

62 |

A lo largo del siglo XIX, los indígenas en Oaxaca enfrentarán fuertes presiones para mantener la posesión colectiva de la tierra, sobre todo por la inexistencia en la Constitución federal del reconocimiento de la posesión colectiva de la tierra, pero con el surgimiento de la Revolución en 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917, la tenencia colectiva de la tierra se verá legitimada aunque sujeta al reconocimiento del gobierno federal.

El artículo 27 reconoció el derecho de las comunidades a explotar y administrar las tierras de manera colectiva, con lo que se fortalecieron sus prácticas y tradiciones. No obstante, se mantuvo el sistema de garantías individuales y el sistema electoral orientado

a la conformación de la representación política, con lo que se mantuvieron los usos y costumbres pero de manera subordinada y por la fuerza de los hechos.

En todo caso, la Revolución mexicana en Oaxaca se encontró con que los pueblos y sus tradiciones gozaban de buena salud, pues

mientras que en otros estados los pueblos habían perdido sus posesiones a manos de hacendados y empresarios, en Oaxaca seguían siendo los principales poseedores de tierra y el principio fundamental de la organización territorial. Los efectos de la privatización de la tierra y de la pérdida de autonomía local habían sido menos graves (Bailón 2007, 109).

Lo anterior explica directamente que los usos y costumbres expresados en el sistema de cargos y en la asamblea comunitaria como espacio central de la participación política siguieran vigentes y fueran reconocidos por la Constitución local en la década de 1990.

El sistema político conformado en los años posrevolucionarios respetó los usos y costumbres pero los encuadró en el pacto corporativo, ya que los representantes elegidos por la comunidad en la asamblea fueron sistemáticamente registrados por el partido del Estado. La burocracia partidista se benefició al reconocer la legitimidad de los acuerdos de las asambleas comunitarias siempre y cuando fueran después registrados como candidatos del Partido

Revolucionario Institucional (PRI), con lo que se fortaleció ampliamente la hegemonía priista en Oaxaca. En este sentido, las reformas electorales de 1995 en el estado pueden ser interpretadas como una táctica del PRI para mantener su dominio electoral. Concediéndole legalidad a los usos y costumbres se buscó, al mismo tiempo, mantener su presencia en los pueblos. Sin embargo,

Al establecer la distinción entre un régimen de normas consuetudinarias y uno de partidos políticos, los legisladores contribuyeron a modificar las tradicionales reglas del juego... No era una simple casualidad que en la coyuntura de las elecciones municipales de 1995, varias organizaciones hayan abanderado la defensa de los usos y costumbres para oponerse a la intromisión de los partidos políticos en las comunidades oaxaqueñas (Hernández-Díaz 2007b, 48).

64 |

Los resultados electorales a lo largo de la década de 1980 muestran ya una clara tendencia de pérdida de votos por parte del PRI. En 1980 el PRI sólo perdió 17 municipios, contra 33 nueve años después y 76 para 1995 (Hernández-Díaz 2007b, 51). En un contexto de debilitamiento de la capacidad de gestión por parte de los partidos políticos y de la pérdida de prestigio frente a la sociedad, resulta lógico que los usos y costumbres abrieran la puerta para la participación política al margen de las instituciones partidistas o cuando menos al rompimiento de la hegemonía del PRI.

Rafael de la Garza Talavera

Otro antecedente importante en la legalización de los usos y costumbres en Oaxaca fueron las reformas de 1990 que modificaron los artículos 16 y 25 de la Constitución local, que reconocieron la composición pluriétnica y, en consecuencia, el respeto a las tradiciones y formas de gobierno de las comunidades indígenas respectivamente. Dos años después, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), siendo consecuente con las reformas constitucionales mencionadas, reconoció a los usos y costumbres como procesos electorales legales y legítimos, aunque dejó pendiente su reglamentación.

La reforma de la Constitución oaxaqueña de 1997, que modificó los artículos 29 y 98, continúa el proceso, pues

contiene una excepción al sufragio secreto en la elección de los ayuntamientos regidos por el sistema de usos y costumbres, así como el periodo de duración de su cargo, para adecuarse totalmente a sus tradiciones y sus prácticas democráticas (González 2011, 139).

| 65

Esta reforma resultó muy importante no sólo por el avance en la reglamentación y protección de los derechos de las comunidades indígenas, sino porque finalmente reconoció y legalizó a la asamblea comunitaria y sus mecanismos de elección, dándole existencia jurídica al procedimiento de votación y por lo tanto reconociendo una institución clave para la existencia del sistema electoral en cuestión. Las principales críticas a tales prácticas gi-

raban alrededor de la inexistencia del voto secreto, consagrado en la Constitución federal, lo que podría favorecer la coacción del voto, anulando así la libertad de los ciudadanos para expresar sus preferencias políticas. Para 1998, en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas se aborda el problema con mayor profundidad al reconocer que sus prácticas políticas y culturales dependían de que el sistema político las tolerara, pudiendo impugnarlas de acuerdo con las circunstancias. Para evitar lo anterior, en 1998 se reformó la Constitución local nuevamente, esta vez para ampliar la presencia de los usos y costumbres partiendo del reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indios para mantener sus formas de participación política, por ejemplo, al legalizar

66 |

el carácter del tequio como equivalente al pago de contribuciones en especie... el establecimiento de una autoridad y su procedimiento para resolver las controversias derivadas de la prestación del tequio (González 2011, 138).

El tequio<sup>3</sup> es la institución que organiza el trabajo que los individuos hacen a favor de la comunidad y constituye otra forma

---

<sup>3</sup> “... trabajo comunal que se realiza por acuerdo o convocatoria de la asamblea o autoridad, en que se advierte solidaridad de los vecinos para realizar trabajos que beneficien a la colectividad, como la construcción y mantenimiento de caminos, templos, escuelas, y otras obras de beneficio común;” (Martínez 2002, 77).

de la participación política, pues a partir de una decisión de la asamblea se aprueban obras de beneficio común que, dada la poca disponibilidad de recursos públicos manejados por los ayuntamientos, sería imposible realizar.

En el contexto nacional, la reforma del artículo cuarto de la Carta Magna en 1992 —inspirada en el Convenio 169 de la oit— fortaleció las reformas de 1990 en Oaxaca al reconocer que la nación mexicana posee una composición pluricultural. Este hecho representa un cambio cualitativo en la dinámica del Estado nacional pues, al menos de manera formal, cancela una etapa de la historia mexicana que rompe con la ortodoxia liberal fundamentada en el individuo como base de la sociedad y elemento central para la participación política. Empero, la diferencia entre pluriétnico y pluricultural será objeto de discusiones respecto al alcance de cada uno de los conceptos, en virtud de que las consecuencias, en términos de formas de gobierno y de participación, son diferentes.

| 67

A estas reformas hay que agregar el impacto del levantamiento zapatista en Chiapas en 1994, que le dio una gran visibilidad a las cuestiones indígenas en México. Más allá de las interpretaciones al respecto, el movimiento neozapatista logró colocar en el imaginario colectivo el lugar y el papel de las comunidades indígenas en el presente y futuro de la nación mexicana. Y si bien, la dinámica social y política en Oaxaca es la causa fundamental de la existencia de normas consuetudinarias en las elecciones, no es posible comprender las reformas de 1995 sin considerar los acontecimientos de 1994 en Chiapas.

En 1995 se celebraron entonces las primeras elecciones con el sistema electoral dual en Oaxaca y 72% de sus cabeceras municipales llevó a cabo sus procesos bajo el sistema de usos y costumbres. A partir de ese momento inició una nueva etapa en la historia política del estado y del país. Se logró el reconocimiento de las formas de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, coronando una lucha de siglos. Las consecuencias están por verse, pero todo parece indicar que ejercerá una fuerte influencia en el sistema político y en lo que en estos días se ha distinguido como la calidad de la democracia.

Ahora bien, las críticas al sistema electoral de usos y costumbres no han desaparecido y resultan significativas para efectos del presente ensayo porque giran en torno al respeto a los derechos del individuo por encima de la colectividad, piedra filosofal del liberalismo político. En otras palabras, “Estamos ante un conflicto entre el principio de universalidad del voto y el principio de corresponsabilidad y reciprocidad” (Hernández 2011). En este sentido, las críticas han sido agrupadas en tres categorías: “... la intolerancia religiosa, la discriminación contra la mujer y el problema de los derechos humanos individuales” (Carlsen 1999).

Sin entrar de lleno en la polémica habrá que señalar algunas consideraciones al respecto. La cuestión de la intolerancia religiosa no debe considerarse como absoluta y practicada en todos los municipios que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres. Además, las variables que intervienen en un conflicto dentro de

las comunidades no pueden reducirse sólo a una, en este caso por cuestiones de fe.

Los conflictos electorales son expresiones nuevas de conflictos antiguos que tienen que ver tanto con el control del territorio como el de las *almas*. Son, de manera inextricable, conflictos materiales e ideológicos (Recondo 2007, 116).

Pero visto desde la perspectiva del principio de reciprocidad, el conflicto cobra otro sentido. Si las minorías religiosas no participan del tequio ni aceptan responsabilidades en el sistema de cargos, la consecuencia inmediata es que no gocen de derechos políticos por el solo hecho de habitar en el territorio de la comunidad (Hernández-Díaz 2007a). Desde la perspectiva liberal se atenta contra los derechos políticos; desde la perspectiva de los usos y costumbres se viola el principio de reciprocidad. No obstante, en lugar de optar por uno u otro principio, lo ideal sería conciliar la libertad religiosa con la participación en el trabajo comunitario, el cual beneficia a todos sus integrantes, independientemente de la fe que profesen.

En lo que se refiere a la discriminación contra las mujeres, el problema va más allá de la simple marginación en la participación política y tiene que ver con que los perfiles exigidos a una mujer para desempeñar un cargo están asociados a su nivel educativo, lo que no es responsabilidad de los usos y costumbres, sino

que representa un problema estructural de la sociedad mexicana en su conjunto y no sólo de las comunidades indígenas. Además, muchas mujeres no se consideran marginadas políticamente, pues al compartir las responsabilidades de un cargo asumido por su pareja consideran que están participando. Con ello no se pretende

justificar la exclusión de las mujeres y la falta de derecho de participación directa, sino para destacar la complejidad de la participación informal que, en la práctica, puede existir dentro de las comunidades (Carlsen 1999).

70 |

Por otro lado, al asumir a los usos y costumbres como instituciones en constante cambio, la tendencia parece indicar que cada vez más municipios han abierto las puertas a la participación de la mujer en los asuntos públicos. En la actualidad, 76% de los municipios regidos por el sistema permite votar a las mujeres (González 2011, 344) y participan directamente en comisiones asignadas por la asamblea comunitaria. Una causa importante para comprender el crecimiento de la participación política de las mujeres tiene que ver con la migración.

Las mujeres comienzan a desempeñar cargos públicos que antaño sólo eran ocupados por varones, y asistir a las juntas comunitarias, pero lo hacen porque ellas se han quedado al frente de sus familias cuando los varones han salido de sus localidades en busca de trabajo (Hernández-Díaz 2007b, 68).

Rafael de la Garza Talavera

Por último, la cuestión relativa a los derechos humanos individuales se circunscribe en realidad al enfrentamiento entre la lógica liberal y los principios comunitarios. En el caso del tequilo

contraviene el artículo 5 de la Constitución federal en el sentido de que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial (Martínez 2002, 77).

Incluso resulta casi imposible renunciar al ejercicio de un cargo o negarse a aceptarlo, aun argumentando perjuicio económico. Aquí nos encontramos nuevamente con dos visiones contrarias de la relación entre el individuo y la colectividad, que deberá ser analizada en un contexto determinado y no a la luz de principios universales articulados por la ideología liberal.

| 71

Por lo que atañe al objetivo de este ensayo, es necesario examinar los conflictos generados entre las cabeceras municipales y sus agencias. Una de las causas principales tiene que ver con las asignaciones presupuestarias a los municipios en el marco de la descentralización administrativa emprendida por el gobierno federal y la creación de los ramos 28 y 33.

Esta es una situación con un potencial de conflicto muy grande, pues en alrededor de 100 municipios oaxaqueños, las cabeceras

y las agencias se manejan de manera autónoma... Los habitantes de las agencias acusan a la cabecera de monopolizar recursos (Hernández-Díaz 2007b, 66).

En el caso de la participación política, las autoridades en las agencias, según la Ley Orgánica Municipal, deben ser designadas por los presidentes municipales, pues en estricto sentido son sus auxiliares. Sin embargo, la autonomía de las comunidades no se limita a la cabecera municipal, sino que se extiende a todas ellas independientemente de sus estatus políticos formales reconocidos por el sistema político mexicano.

Resulta interesante constatar que la relación entre cabecera y agencias se articula respetando la autonomía de cada comunidad, por lo que generalmente los habitantes de la cabecera no participan en la elección de las autoridades de la agencia y viceversa.

72 |

este fenómeno podría llevarnos a concluir que se discrimina a las agencias, pero si consideramos que los agentes de policía y municipales deben conocer los problemas de la gente que los eligió es parte de la democracia directa que los elijen como sus representantes y no que sean impuestos desde la presidencia municipal por completo ajenos a los problemas de la agencia (Martínez 2002, 84).

Rafael de la Garza Talavera