

enfrentan para dotar de plenos derechos político-electorales a esta población. El trabajo está dividido en dos grandes partes. En la primera se examinan los sistemas electorales indígenas y se destaca la evolución del reconocimiento de los llamados “usos y costumbres” o sistema jurídico indígena para el nombramiento de autoridades de los ayuntamientos. En la segunda parte se revisan las condiciones en las que participa la población indígena en los procesos electorales que se desarrollan en el marco constitucional mediante los partidos políticos.

Los sistemas electorales indígenas

En torno a los usos y costumbres

Las comunidades indígenas en México se han caracterizado por ejercer formas propias de autogobierno, rigiéndose por sistemas normativos y prácticas colectivas a las que suele denominarse “usos y costumbres”, que han evolucionado a lo largo del tiempo y que han sido capaces de coexistir con el Estado moderno.³

| 21

³ Los sistemas normativos indígenas han sido modificados significativamente a lo largo de su historia, marcados por los cambios en su relación con el Estado mexicano, así como por las condiciones mismas de reproducción de las comunidades. Un recuento y análisis de la evolución de las formas de gobierno comunitarias

Durante siglos la diversidad cultural del país fue negada o, en el mejor de los casos, ignorada por el orden jurídico y las políticas, de manera que incluso en el proceso de construcción del Estado posrevolucionario la población indígena quedó excluida. Desde la década de 1930, la negación de la diversidad cultural tomó un nuevo rumbo, orientada por las políticas indigenistas que en aras de una sociedad homogénea promovieron la integración de la población indígena al nuevo Estado mestizo y, años después, su asimilación al Estado moderno (de acuerdo con las tesis sostenidas en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo establecido en 1957). Estas políticas, que fueron promovidas por los gobiernos posrevolucionarios y que prevalecieron por un largo periodo, a pesar de generar lo que se ha denominado “colonialismo interno”,⁴ modificaron las prácticas comunitarias que se habían moldeado desde la época colonial, pero no las eliminaron. Desde 1982, esas políticas fueron desplazadas por otras

y de cómo las comunidades indígenas conciben a sus autoridades se encuentra en el clásico trabajo, de 1953, del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán (1991), *Formas de gobierno indígena*.

⁴ En su concepto de “colonialismo interno”, Pablo González Casanova hace referencia al “dominio y explotación de unos grupos culturales por otros... El problema indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de la sociedad colonizada” (González Casanova 1976, 89 y 103-4).

de carácter asistencialista que, predominando hasta la actualidad, tampoco han logrado cumplir el objetivo de erradicar la condición de pobreza y desigualdad profunda que ha caracterizado a la población indígena.

Fue en la década de 1990, como resultado de distintos factores, entre los que se encontraban las movilizaciones indígenas que reivindicaban el derecho a la diferencia, así como los compromisos adquiridos por México con los organismos internacionales, que se inició el proceso de reconocimiento legal del carácter diverso de la nación y, con ello, de las prácticas comunitarias y los sistemas normativos de gobierno que tradicionalmente han regido la vida interna de las comunidades indígenas, comúnmente denominados usos y costumbres.

La noción de usos y costumbres es vaga y ambigua. Se trata de normas no escritas y prácticas de tipo comunitario que tienen carácter formal y consensuado, que adquieren valor jurídico⁵ y que son parte de la identidad de las propias comunidades.

Mediante los usos y costumbres, los grupos indígenas designan a las autoridades comunitarias con las cuales tienen una relación

⁵ “Se debe reconocer la existencia de las normas electorales indígenas como parte de un sistema jurídico para construir mecanismos jurisdiccionales de solución de conflictos que atiendan esta pluralidad, sólo en este caso estaremos en presencia de un pluralismo jurídico que debe corresponder a una sociedad pluricultural” (Aguilar 2010, 29).

directa y con las que resuelven sus problemas cotidianos.⁶ Éstas se rigen por principios colectivos e involucran el servicio público como condición para el acceso a los cargos de representación, así como mecanismos igualmente colectivos de legitimación. Si bien la organización y concepción de las autoridades tiene variantes de acuerdo con el grupo étnico al cual se haga referencia, también tienen similitudes que recorren a todas las etnias.

24 |

Se basan en un imperativo de servicio a la colectividad al que, teóricamente están sujetos todos los habitantes adultos o casados de un pueblo. El servicio comunitario está articulado en torno a una jerarquía de funciones o “cargos”, que cada individuo debe cubrir alternadamente y de manera ascendente durante toda su vida. En general, la designación de las autoridades se realiza sin la intervención directa de los partidos políticos. La elección se hace en asambleas que reúnen a un número variable de “ciudadanos” que adquirieron el derecho a participar por haber cumplido con su servicio comunitario (Recondo 2007a, 27-8).

⁶ Los usos y costumbres han sido objeto de análisis de un vasto número de especialistas, entre ellos destaca el estudio de Aguirre Beltrán (1991) antes referido, así como las contribuciones de López Bárcenas (2005), Aguilar (2010), Recondo (2007) y Velásquez (2000), entre otros.

La jerarquía de funciones o sistema de cargos es una estructura organizativa que funciona a partir de una serie de normas de carácter oral. Éste comprende las funciones y responsabilidades políticas y religiosas que pueden desempeñar los miembros de las comunidades, que son respetadas y reconocidas por éstos, al igual que es reconocida la forma de designarlos. Ello no significa ausencia de conflicto ni de relaciones de poder dentro de las comunidades, habla solamente de los medios que éstas toman para alcanzar acuerdos.

El sistema de cargos no es el mismo para todas las comunidades, ni siquiera para las de la misma etnia. Este sistema ha adoptado diferentes formas, regulando de distintas maneras la vida comunitaria de muchas comunidades indígenas y semiindígenas del país. Estudios como los de la antropóloga María Teresa Valdivia Dounce muestran la complejidad del problema. En su *Catálogo de competencias y normas en los sistemas de cargos Ayuuk (mixe 1998-2002)*, Valdivia recoge la variedad existente en la estructura y sistema de cargos en 14 municipios de 18 que conforman la región mixe, constatando “que es posible la configuración de tantas versiones distintas de un sistema normativo mixe de este tipo como pueblos existen en toda la región”. Las diferencias, sin embargo, suelen ser más de forma que de fondo y se refieren la mayoría de ellas a los cargos principales, a los requisitos para el desempeño de esos cargos, a los procesos de nombramiento y a los procesos de cambio de autoridades. Así, la diversidad cultural se

expresa en distintos sistemas y órdenes jurídicos a lo largo de las diferentes comunidades indígenas, en las que existen complejos juegos de poder.

Cuando lo que se busca es hacer compatible este sistema normativo con la elección de distintos ámbitos de autoridad constitucional, además de esta diversidad que en ocasiones deriva en conflictos entre comunidades de un mismo municipio, se enfrentan otros problemas adicionales.

Entre estas dificultades se encuentra el hecho de que no toda la población indígena del país habita en sus comunidades originales, fundamentalmente como consecuencia de los flujos migratorios a los que ha tenido que enfrentarse. Por otra parte, la comunidad y el municipio no coinciden geográficamente y en ocasiones pueden existir diferencias entre comunidades del mismo municipio en cuanto a su composición étnica, sus prácticas religiosas y su organización política. Además, dada la estructura del pacto federal, en México rigen distintos ordenamientos jurídicos para cada estado de la Federación, lo que da lugar a distintas maneras en que se ha hecho efectivo —o aún no— el todavía incipiente reconocimiento de los derechos indígenas.

Un problema adicional radica en el hecho de que la división política de los estados de la Federación produjo en muchos casos la fragmentación de las comunidades indígenas, convirtiéndolas en minorías dentro del espacio municipal, lo que dificulta y en la mayoría de los casos impide la traducción de su participación

electoral en representación política. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el año 2000, de 2,443 municipios en total, 2,413 tenían población indígena, pero solamente 346 concentraban 70% o más de población indígena, y 119 de 50 a menos de 70%, mientras que 971 tenían menos de 1% (INEGI 2004, 9). La mayor concentración de población indígena (465 municipios con más de 50% de población hablante de una lengua autóctona) se registró en ocho estados: Oaxaca, con 231 municipios (de un total de 570); Yucatán, 68 (de 106); Puebla, 44 (de 217); Chiapas, 36 (de 118); Veracruz, 35 (de 212); Guerrero, 18 (de 81); Hidalgo, 12 (de 84) y San Luis Potosí, 11 (de 58) (Hernández 2002, 79).

Pero la mayor dificultad estriba en la insuficiencia de principios constitucionales y bases legales para normar los usos y costumbres. A pesar de que desde la reforma constitucional de 2001, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”, para 2007 solamente se habían reformado las constituciones de ocho estados⁷ que daban entrada

| 27

⁷ San Luis Potosí (11 de julio de 2003), Tabasco (15 de noviembre de 2003), Durango (22 de febrero de 2004), Jalisco (29 de abril de 2004), Puebla (10 de diciembre de 2004), Morelos (20 de julio de 2005), Querétaro (12 de enero de 2007) y Yucatán (11 de abril de 2007). Cabe señalar que antes de 2001, otros estados se

a dicho reconocimiento (CDI 2007, 98). En el mismo artículo 2 se reconoce que las comunidades indígenas podrán:

elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (CPEUM, artículo 2, apartado A, inciso VII, 2011).

No obstante, como se verá más adelante, esto no ha ocurrido, salvo en pocas excepciones, y no en todos los casos ha significado el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas o usos y costumbres para designar a las autoridades municipales.

28 |

habían apegado al artículo 4 de la Constitución mexicana, que desde 1992 reconocía la pluriculturalidad de la nación o, incluso, lo habían hecho desde antes, como Oaxaca (1990). Éstos son: Sonora (10 de diciembre de 1992), Jalisco (13 julio de 1994, actualmente derogada), Chihuahua (1 de octubre de 1994), Estado de México (24 de febrero de 1995), Campeche (julio de 1996), Quintana Roo (30 de abril de 1997), Michoacán (16 de marzo de 1998), Chiapas (17 de junio de 1999), Nayarit (21 de agosto de 1999), Veracruz (3 de febrero de 2000), Durango (26 noviembre de 2000, actualmente derogada), Sinaloa (9 de mayo de 2001) (CDI 2007, 98).

Martha Singer Sochet

Los usos y costumbres y las elecciones municipales

En algunos estados de la República se ha reconocido la necesidad de tener procedimientos para incluir a la población indígena en la esfera de la representación política, pero se ha delegado a los partidos políticos esa función. Éste es el caso de San Luis Potosí. Su ley electoral prevé que los partidos incluyan en las planillas para la renovación de ayuntamientos a miembros de las comunidades indígenas del municipio:

Asimismo, en los municipios donde la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos incluirán en las planillas para la renovación de ayuntamientos, a miembros que pertenezcan a las comunidades indígenas de dicho municipio, integrando, cuando menos, una fórmula de candidatos propietario y suplente de dichas comunidades, ya sea en la planilla de mayoría relativa o en la lista de regidores de representación proporcional (LESLP, artículo 33, 2008).

| 29

En otros casos, como los de Tabasco, Veracruz o Querétaro, las leyes electorales solamente establecen la obligación de los partidos políticos de promover una mayor participación de los indígenas en la vida política del estado, así como de las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores y los grupos vulnerables, respaldando su postulación a cargos de elección popular.

En Puebla la norma es aún más ambigua, ya que el código electoral únicamente enuncia la existencia de municipios donde “el candidato de los partidos políticos se determine mediante el método de usos y costumbres” (CIPEP, artículo 200bis, apartado B, inciso IV, 2009) sin establecer cuáles son esos municipios ni cómo se da la relación entre las comunidades y los partidos políticos.

También existe el caso de Campeche, en el que se reconocen sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, pero solamente para los procedimientos propios de las comunidades y para la conformación tanto del Gran Consejo Maya, que funciona como órgano colegiado de representación del pueblo maya en el propio estado, como del Congreso Maya (en el que participan miembros de diversos estados).

30 |

En otros casos, los usos y costumbres han sido reconocidos como procedimientos legítimos específicamente para la elección de autoridades municipales, aunque la mayoría de las veces se trata de autoridades auxiliares.

Tlaxcala fue la primera entidad de la República en introducir un sistema de representación buscando incorporar a las comunidades indígenas en los órganos de gobierno municipal. Desde 1985, a los regidores electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional se añadieron los regidores de pueblo, elegidos por el “principio de representación comunal y territorial” (Olmedo 1999, 4).

Martha Singer Sochet

Más adelante, en 1995, se introdujo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala la figura de presidente de comunidad para poblados distintos a la cabecera municipal con más de mil habitantes, cuya elección se hace conforme al sistema de usos y costumbres. De acuerdo con el catálogo elaborado por el Instituto Electoral de Tlaxcala en 2006, en 98 comunidades se eligen presidentes de comunidad por este medio, distribuidas en 24 de los 60 municipios que existen en la entidad (Espinoza 2006, 8).

Las presidencias de comunidad funcionan como órganos desconcentrados de la administración pública municipal y se eligen cada tres años, en la misma fecha de la elección del ayuntamiento, con la asistencia técnica, jurídica y logística del Instituto Electoral de Tlaxcala.

en 1995 se introduce en la Constitución del estado de Tlaxcala la figura de la “presidencia municipal auxiliar”, donde el “presidente municipal auxiliar” sigue perteneciendo al ayuntamiento como “regidor de pueblo” pero con atribuciones y recursos municipales, legislados por el Congreso local, que ejercen en su ámbito micro-local. Aunque la “presidencia municipal auxiliar” es considerada legalmente como órgano desconcentrado del ayuntamiento, en los hechos se convierte en una especie de ayuntamiento pequeño, con autonomía relativa; es en realidad una “presidencia municipal comunitaria”, un gobierno comunitario con autonomía

| 31

Justicia electoral

relativa y no solamente un órgano auxiliar del ayuntamiento (Olmedo 1999, 4).

Con menor peso político, en Sonora también se contempla la incorporación de la población indígena del estado mediante su representación en la estructura de la organización municipal, mediante la figura de un regidor étnico (y su suplente) designado conforme a los usos y costumbres. En este caso, el Consejo Electoral se constituye en autoridad decisoria, por encima de la comunidad, cuando existen controversias. De esta manera, el Código Electoral para el Estado de Sonora, establece que:

32 |

III.-En caso de presentarse más de una propuesta por existir más de una autoridad registrada y con facultades para efectuar la propuesta en un mismo municipio, el Consejo Estatal insaculará y designará al regidor étnico propietario y suplente de entre las propuestas que se presentaron;

IV.-De no presentarse propuesta treinta días antes de la instalación del Ayuntamiento entrante por parte de las autoridades étnicas registradas o reconocidas por la autoridad estatal en la materia, corresponderá exclusivamente al Consejo Estatal conocer y decidir sobre las propuestas extemporáneas que se presenten;

V.-El Consejo Estatal otorgará la constancia de designación de regidor étnico propietario y suplente correspondiente y

Martha Singer Sochet

notificará al ayuntamiento respectivo dicha designación para que éste le rinda la protesta de ley y asuma el cargo de referencia; y

VI.-De no presentarse los regidores étnicos designados a la toma de protesta, el Ayuntamiento correspondiente notificará al Consejo Estatal para que éste aperciba a las autoridades de la etnia, para que los designados se presenten a rendir la protesta constitucional o efectúen las sustituciones que corresponda, conforme a sus usos y costumbres. Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia el Consejo Estatal dejará de realizar la designación a que se refiere el presente artículo ni se podrá impedir a los regidores étnicos designados por el Consejo Estatal, asumir el cargo correspondiente, para lo cual, de ser necesario, el Congreso del Estado o su Diputación Permanente tomará la protesta correspondiente (CEES, artículo 181, 2008).

Un procedimiento distinto para procurar la representación indígena en el ámbito municipal es el que se ha establecido en Chiapas. Ahí, el Código de Elecciones y Participación Ciudadana establece que:

En los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos deben preferir como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena

de esos municipios esté proporcionalmente representada (CEPC, artículo 69, inciso XV, 2011).

En Guanajuato, la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas (promulgada el 14 de marzo de 2011) plantea mecanismos para propiciar el acercamiento entre la población de éstas y el ayuntamiento:

En los municipios con población indígena, los pueblos y las comunidades indígenas tendrán la facultad de elegir representantes ante el Ayuntamiento respectivo.

El Ayuntamiento deberá notificar a la autoridad indígena, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, sobre la celebración de sesiones del Ayuntamiento en las que se resolverá sobre asuntos que competan al pueblo o a la comunidad que aquella autoridad representa, con el fin de que ésta pueda participar, con voz, en defensa de los intereses de su pueblo o comunidad.

Los acuerdos que competan a los pueblos y a las comunidades indígenas, tomados en sesiones en las que no se haya cumplido con la notificación a que se refiere el párrafo anterior, serán nulos (LPPCIG, artículo 12, 2011).

Sin embargo, Oaxaca es el estado donde la representación indígena en el ámbito municipal se ha desarrollado de mayor manera. El caso de Oaxaca cobra especial interés dado que involucra a la

mitad de los habitantes del estado,⁸ a 16 de los 62 grupos etno-lingüísticos que se reconocen en México y a la peculiar división administrativa y territorial de Oaxaca, que con 570 municipios representa casi un cuarto del total de municipios del país.

El caso de Oaxaca

En Oaxaca, el reconocimiento a los pueblos indígenas y sus derechos inició con la reforma a la Constitución oaxaqueña de octubre de 1990. Ésta se dio en el marco de la adhesión de México al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) y del debate que en consecuencia se daba para reformar el artículo 4 de la Constitución mexicana, reconociendo el carácter pluricultural de la nación, lo que ocurrió en 1992.

Con la reforma a la Constitución de Oaxaca de 1990 se asentó en su artículo 16 que el estado “tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran” y en el artículo 25 que “en la ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades

| 35

⁸ Según datos del Censo General de Población y Vivienda realizado por el INEGI en el año 2000, de 3.5 millones de habitantes en Oaxaca, 37% son hablantes de lengua indígena; según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la población indígena de Oaxaca representaba 55.7% del total en ese estado en el año 2000 (CONAPO 2005, 18).

indígenas”. Sin embargo, tuvo que pasar algún tiempo antes de que este reconocimiento se tradujera en cambios en el sistema de representación política.

Tres años después, en noviembre de 1993, la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca (LMEO) estableció en relación con la elección de los miembros del ayuntamiento que “en los Municipios que se rigen por usos y costumbres, se respetarán las tradiciones y prácticas democráticas en los términos de los ordenamientos aplicables” (LMEO, artículo 21, 2003). Con ese antecedente, en 1995 una nueva reforma constitucional reconoció en el artículo 25 las tradiciones y prácticas electorales de las comunidades indígenas para la elección de sus ayuntamientos, tras lo cual se incluyó en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) el libro IV titulado “De la renovación de los ayuntamientos de municipios por usos y costumbres”,⁹ integrado por cinco breves artículos, entre ellos el 110, en el que se establecía que

36 |

se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres aquellas que desde tiempo inmemorial

⁹ Además de la reforma al Código Electoral, se modificaron también la Ley Estatal de Educación, la Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria, los códigos penal y de procedimientos penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria y la Ley Orgánica Municipal.

o, cuando menos desde hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos en por su derecho consuetudinario (CIPPEO, libro IV, artículo 110, 1995).

Si bien con el nuevo CIPPEO se autorizaba a las comunidades a nombrar a sus autoridades municipales sin la intervención de partidos políticos, no explicaba con precisión los principios y procedimientos requeridos, quedando en las comunidades las decisiones de estos procedimientos, pero en manos de la legislatura estatal la validación de la elección, así como la posibilidad de disolver el gobierno municipal en caso de que en éste se enfrentaran problemas de gobernabilidad derivados de los conflictos poselectorales. Las ambigüedades de la reglamentación hicieron muy complicada su primera aplicación, no obstante, para las primeras elecciones que se organizaron con ese marco, apenas unos meses después de aprobada la ley electoral (el 12 de noviembre de 1995), 412 ayuntamientos fueron declarados de usos y costumbres y 158 realizaron elecciones de acuerdo con los procedimientos tradicionales, con la participación de partidos políticos.¹⁰

En 1997 se produjo una nueva reforma al CIPPEO que buscaba corregir lagunas y precisar procedimientos para las elecciones en

| 37

¹⁰ Respecto a los procesos de negociación que llevaron a esta distribución véase Recondo (2007) y Velásquez (2000).

municipios indígenas. A partir de esa reforma, el libro IV se denominó: “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”. Quedó integrado por cinco capítulos y 16 artículos. Los municipios de usos y costumbres quedaron definidos como:

Aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas;

Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; o

Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno (CIPPEO, artículo 110, 1997).

Con esas características, nuevos municipios podían optar por elegir a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, ahora denominado derecho consuetudinario, siendo el Consejo General del Instituto Estatal Electoral la instancia encargada de precisar qué municipios habrían de regirse por estos procedimientos

(CIPPEO, artículo 114, 2008). Así, para las elecciones subsiguientes el número de municipios regidos por el sistema de usos y costumbres aumentó a 418.¹¹

En las reformas al CIPPEO se estableció también que se respetarían las fechas para estos nombramientos, distintas a las establecidas para las elecciones constitucionales, y que la duración en desempeño del cargo fuese igualmente distinto al tradicional, aunque nunca con duración mayor de tres años (CIPPEO, artículo 124, 2008).¹² No obstante, la ley estableció el primero de enero como fecha de toma de protesta para todas las autoridades municipales, lo que en no pocas ocasiones genera conflictos con las determinaciones asumidas en las comunidades.

El cambio más importante de la reforma de 1997 fue establecer que “los ayuntamientos elegidos según las normas de usos y costumbres no tendrán filiación partidista” (CIPPEO, artículo 118, 1997), ya que con ello se daba fin a la práctica seguida durante

¹¹ Desde la clasificación de la población por el manejo de una lengua, cabe señalar que de estos 418 municipios que se rigen por usos y costumbres, 181 tienen más de 50% de población indígena y en 140 la población indígena es menor a 10%; mientras que de los 152 municipios que eligen a sus autoridades por el régimen de partidos políticos, 36 municipios son mayoritariamente indígenas y en 19 la población indígena alcanza más de 90%.

¹² El periodo de ocupación de los cargos en los municipios por usos y costumbres varía entre uno y tres años. De acuerdo con la información consignada en la página www.ieepco.org.mx del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en 330 municipios los cargos duran tres años; en 59, un año; en 27 casos, año y medio, y en dos tienen duración de dos años.

largo tiempo, de acuerdo con la cual el PRI fortalecía su predominio al registrar como sus candidatos a las autoridades designadas en las comunidades según los usos y costumbres, garantizando el voto de la comunidad. Con este procedimiento, las comunidades lograban que sus autoridades fueran reconocidas y recibían bienes materiales, a cambio de otorgar legitimidad popular al partido oficial mediante sus votos. Al suprimir la filiación partidista de las comunidades se esperaba también impedir que otros partidos, especialmente el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuya votación había crecido en el estado, emplearan la misma práctica para hacerse de votos (Recondo 2007a).

40 |

La legalización de los usos y costumbres se dio en una coyuntura peculiar en la que convergieron diversos factores y actores con intereses antagónicos. Por una parte, el declive de la hegemonía priista y el avance electoral de los partidos opositores, que en no pocas ocasiones llevaron a conflictos poselectorales y movilizaciones ciudadanas a favor de elecciones limpias y confiables. En Oaxaca esta situación se expresó desde la década de 1980, especialmente después de la competida y conflictiva elección presidencial de 1988, con el progreso del PRD, que destacó por lograr significativos avances ganando posiciones en el Congreso local y en municipios importantes.

Por otra parte, las reformas electorales oaxaqueñas tuvieron lugar en el contexto de movilizaciones indígenas que, demandando el derecho a la diferencia y a la autonomía, cobraron relevancia

Martha Singer Sochet

en el contexto de la conmemoración del quinto centenario de la conquista española, así como del levantamiento zapatista en Chiapas en enero de 1994, que colocó el tema indígena en el centro de la agenda nacional. Igualmente, tuvieron como telón de fondo la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, en febrero de 1996, que entre otros temas establecían el compromiso de brindar acceso a los indígenas a la representación política local y federal sin la mediación de los partidos políticos.

La reforma oaxaqueña de 1997 promovió la participación indígena en la construcción de la representación política, pero la limitó al ámbito municipal. Igualmente, estableció la convivencia de dos sistemas de elección distintos para la designación de autoridades municipales, sin resolver la exclusión (o, en otros casos, la manipulación) de la participación indígena en elecciones del sistema de partidos.

| 41

En noviembre de 2008 entraron en vigor nuevas reformas al libro IV del CIPPEO. Éste, que sigue siendo el texto vigente, consta igualmente de cinco capítulos, pero se reorganizó en 13 artículos. Entre sus novedades se encuentra la protección de los derechos de las mujeres indígenas. En este sentido, se establece que:

1. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y

organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (CIPPEO, artículo 131, inciso 1, 2008).

Por su parte, en el artículo 134 se prevé que sean las autoridades de los municipios regidos por normas de derecho consuetudinario las que informen al instituto estatal electoral acerca de la continuidad o no del régimen que adoptarán para elegir a las autoridades municipales. No obstante, el instituto estatal electoral sigue siendo la instancia que determina si los municipios que eligen a sus autoridades mediante los procedimientos del régimen de partidos políticos cambian al de derecho consuetudinario.

42 |

Otro hecho, no menos importante, es que a partir de esta reforma el Congreso local dejó de tener injerencia en estos procesos electorales. Mientras que en el CIPPEO de 1997 se establecía que “la Legislatura del Estado conocerá de la elección de las autoridades municipales por usos y costumbres y ratificará, en su caso, la validez de las mismas y expedirá el decreto correspondiente” (artículo 122), ahora, la calificación, declaración de validez y expedición de las constancias de mayoría para los concejales electos es función exclusiva del Consejo General del Instituto Estatal Electoral (CIPPEO, artículo 140, 2008).

Martha Singer Sochet

Dada la centralidad del papel que juega el instituto estatal electoral en estos procesos es, sin duda, un asunto pendiente el que en este órgano haya representación indígena, tal como ya ocurre con los partidos políticos.

Finalmente, también en noviembre de 2008, entró en vigor la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca (LGSMIMEO), cuyo libro tercero es el que regula, desde entonces, los medios de impugnación para este sistema electoral. Destaca el hecho de que en este instrumento se reconoce la existencia de un “sistema normativo del pueblo o comunidad indígena” y ya no sólo de usos y costumbres.

Un comentario acerca de las elecciones por usos y costumbres

| 43

No obstante las deficiencias que algunos especialistas han detectado en el funcionamiento de las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, su reconocimiento formalizó legalmente tanto una situación que, de hecho, venía desarrollándose, como sus normas. De acuerdo con Hugo Aguilar:

Lo que realmente cambió con este reconocimiento, fue la relación del Municipio con el Estado, a partir de esta reforma, los Municipios indígenas ya no tienen la obligación de elegir a sus autoridades a través de los partidos políticos, tampoco deben

Justicia electoral

registrarlos bajo el membrete de éstos para obtener su constancia de mayoría y su acreditación legal ante la Secretaría General de Gobierno (Aguilar 2010, 114).

Con ello, en no pocas ocasiones las comunidades han revitalizado sus formas de participación y representación, ampliándolas a sectores que habían permanecido excluidos. Ello daría igualmente lugar a la renovación de los juegos internos de poder y al avance de los proyectos comunitarios y autonómicos. El cambio operado en el ámbito local también produjo una mayor participación indígena en las elecciones tanto estatales como federales, y una mayor pluralidad y competencia electoral en ellas (Recondo 2007b), tal como se expresó en la elección de gobernador de 2010, cuando la oposición, en alianza electoral, venció al PRI luego de 80 años en el poder.

44 |

Ciertamente las elecciones por derecho consuetudinario no han estado ajenas a los conflictos e incluso eventualmente a la violencia. En algunos otros casos las comunidades han seguido sujetas a grupos dominantes y caciques que controlan los procesos internos y que excluyen a los opositores de las decisiones y la participación. En otros, las elecciones por usos y costumbres han permitido preservar las relaciones clientelares y de control político que mediante el PRI se construyeron durante largo tiempo (véase Recondo 2007a).

Martha Singer Sochet

Sin embargo, uno de los grandes pendientes que ha dejado sin resolver este sistema electoral, pero también el régimen electoral de partidos políticos —en Oaxaca y en el resto del país—, es la muy baja participación, y en ocasiones exclusión, de las mujeres en los procesos para designar a las autoridades de gobierno.¹³ A pesar de que en muchas comunidades indígenas las mujeres tradicionalmente no han participado en el sistema de cargos,¹⁴ ni en los espacios de representación municipal, la situación ha comenzado a revertirse lentamente, debido a los cambios que se han producido por la creciente migración masculina, el acceso de las mujeres

¹³ “El promedio nacional de presidentas municipales es de 3.5%, en Oaxaca representa tan sólo 1.9%. Por lo que respecta a cargos menores dentro de la estructura municipal, como las síndicas, el promedio nacional es de 11.5%, en tanto que en el caso de Oaxaca representan únicamente 1.6% del conjunto en dicho cargo; mientras, las regidoras, que en el ámbito nacional representan 28%, significan escasamente 6.4%. En el análisis de estas cifras es necesario considerar, sin embargo, que el número absoluto de regidoras en Oaxaca no es el más bajo del país, como Baja California, donde hay apenas seis regidoras de un total de 17 y representan 35.3%, mientras que en Puebla, la entidad federativa con mayor número de regidoras (509), el porcentaje es de 29% del total estatal” (Bonfil, Barrera y Aguirre 2008, 106).

¹⁴ En 1995, las mujeres no tenían derecho a votar en 18% de los municipios de usos y costumbres (Velásquez 2000, 228), situación que poco ha cambiado al paso de los años. Para un análisis de la participación de las mujeres indígenas en los procesos electorales oaxaqueños, véase Vázquez (2011), Velásquez (2003) y Bonfil, Barrera y Aguirre (2008). Acerca de los retos de las mujeres indígenas frente a la justicia electoral, véase González Oropeza (2010).

al mercado de trabajo, a la educación y otros factores vinculados con su participación en procesos democratizadores, entre otros.¹⁵

Por su parte, esta organización electoral también ha generado nuevos problemas, derivados de la recomposición de fuerzas locales, del reacomodo del control caciquil y de las relaciones clientelares preexistentes; del manejo de los recursos asignados por la Federación a los municipios; de los conflictos entre la cabecera municipal y las agencias municipales y la policía; de los casos en que se generan conflictos entre habitantes del municipio que no pertenecen a la comunidad (avecindados) y quienes sí forman parte de ella; de la lucha por la participación de las mujeres que, en algunos casos, como se ha indicado, se encuentra proscrita en las comunidades, y, por supuesto, de la interpretación jurídica de las reglas de usos y costumbres cuando se enfrenta la resolución de controversias que se suscitan en el propio proceso. Tales controversias tienen que ver con las etapas y momentos del propio proceso electoral: definición o reconsideración del régimen

46 |

¹⁵ Es conocido el caso de Eufrosina Cruz Mendoza, a quien le fue negado el triunfo que consiguió en las elecciones municipales del 4 de noviembre de 2007 en el municipio de Santa María Quigolani, Oaxaca, debido a que en ese municipio los usos y costumbres determinan que las mujeres no participan en la asamblea del pueblo. “A consecuencia de su activismo político se reformó la Constitución de Oaxaca el 18 de abril de 2008 para garantizar a las mujeres indígenas su derecho a participar en la elección de sus ayuntamientos y el ejercicio de sus derechos a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones” (González Oropeza 2010, 43).

electoral (por usos y costumbres o por partidos), los procedimientos a lo largo del proceso electoral, así como la inconformidad con los resultados y la apelación de la calificación de la elección (controversias postelectorales y problemáticas administrativas).

La conflictividad electoral en municipios regidos por usos y costumbres ha generado una compleja realidad a la que las instituciones encargadas de velar por los procesos electorales se han enfrentado con dificultades. En primer lugar, porque no existen principios constitucionales y bases legales suficientes para el desarrollo de los derechos reconocidos de las comunidades y porque la escueta reglamentación existente no prevé eficientemente los mecanismos de resolución de conflictos. En segundo lugar, por la dificultad que implica reglamentar esos procedimientos que, como se ha señalado, son orales y variables.

El órgano encargado de atender y resolver las controversias electorales, de acuerdo con el CIPPEO, es el Consejo General del Instituto Estatal Electoral. Así, entre las disposiciones complementarias del libro cuarto, se establece que:

| 47

El Consejo General del Instituto conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes (CIPPEO, artículo 143, 2008).

Para la vigilancia del proceso electoral, se cuenta con la Dirección de Usos y Costumbres, creada por acuerdo del Consejo General.

La Constitución de Oaxaca establece además que el Tribunal Estatal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia,

conocerá de los recursos y medios de impugnación que se interpongan respecto de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Concejales de los Ayuntamientos por los regímenes de partidos políticos y de usos y costumbres, así como de todas las demás controversias que determine la ley respectiva (CPELSE, artículo 25, apartado E, inciso 1, 2011).

48 | La LGSMIMEO, vigente desde 2008, contiene el sistema de medios de impugnación, que se integra por:

a) Recurso de apelación: para impugnar los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto; y b) Recurso de inconformidad: para objetar exclusivamente la etapa de resultados de los cómputos municipales, por la nulidad de votación o para solicitar la nulidad de la elección de concejales (LGSMIMEO, artículo 71, inciso 1, 2008).

Este instrumento es un importante avance, sin embargo, sigue siendo insuficiente. En su artículo 69 establece que:

Martha Singer Sochet

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en este libro, las normas se interpretarán salvaguardando las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas y conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. Atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho (LGSMIMEO, artículo 69, 2008).

La previsión que propone ese artículo acerca de sobreponer “los principios generales de derecho” al sistema jurídico indígena, en caso de ser necesario, plantea una dificultad, ya que esos principios generales de derecho están elaborados conforme a derechos individuales, cuyos códigos interpretativos no corresponden a la lógica de los derechos colectivos indígenas, por lo que no suelen ser útiles para resolver los conflictos y controversias que se presentan.

| 49

El magistrado Manuel González Oropeza ha planteado al respecto que:

si bien los usos y costumbres de las comunidades indígenas deben respetarse y que ellos mismos son los destinatarios de su propia aplicación, también es cierto que no pueden renunciar las autoridades a regular esos usos y costumbres; en otras palabras, a establecer principios constitucionales y fijar bases legales para el desarrollo de esos derechos (González Oropeza 2008, 27).

Establecer esas bases legales y principios constitucionales significaría necesariamente incluir la participación de los propios interesados en su diseño, e impedir que los derechos colectivos sean desvirtuados. Implicaría también establecer normas sustantivas, procesales y autoridades con base en los principios del sistema normativo indígena, de carácter general. Ello permitiría preservar la diferencia que caracteriza las formas que adopta este sistema en las distintas comunidades, así como contar con “criterios mínimos para determinar cuándo no se han cumplido determinadas normas o se ha violentado el funcionamiento de las instituciones comunitarias como la asamblea” (Aguilar 2010, 117).

50 |

Por otra parte, como se ha señalado antes, solamente algunas constituciones locales han hecho cambios —acordes con la reforma constitucional de 2001— y han legislado en la materia. La diversidad de aproximaciones con las que las constituciones de los estados atienden la problemática indígena a lo largo del país ha generado un escenario de desigualdad al que deben enfrentarse las comunidades indígenas, que además suelen estar dispersas. Además, la falta de reconocimiento de la pluriculturalidad en diversas constituciones locales, así como del reconocimiento del derecho de estas comunidades a elegir a las autoridades de los gobiernos municipales mediante sistemas jurídicos indígenas, ha dado lugar, en los hechos, a la existencia de autoridades paralelas a la autoridad municipal estatal. En otras ocasiones ha motivado a que las comunidades indígenas desconozcan las elecciones

Martha Singer Sochet