

## EL SISTEMA ELECTORAL POR USOS Y COSTUMBRES: EL CASO DE LOS MUNICIPIOS INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA

Cipriano FLORES CRUZ\*

El estado de Oaxaca es un lugar excepcional de México y del mundo. Sobre su paisaje e imponente orografía habitan pueblos cuya tradición, historia y composición territorial es símbolo de la identidad en la diferencia y de la unidad en la pluralidad. Además de contar con la mayor riqueza ambiental, étnica y lingüística del país, gracias a la presencia de sus *pueblos indígenas*, Oaxaca es la entidad federativa con el mayor número de municipios, concentrando el 23% del total nacional.

De sus 570 municipios en sólo 10 de ellos no se registran hablantes de lenguas indígenas, y en 245 se alcanzan rangos superiores al 50% sobre la población total mayor de cinco años. La supervivencia de las identidades culturales y lingüísticas es un fenómeno histórico vinculado a la tenaz defensa territorial vivida por los pueblos que conforman los 16 grupos étnicos que habitan las ocho regiones en que se acostumbra dividir el estado. En la historia de Oaxaca es destacable que uno de los principales mecanismos de supervivencia de estas identidades culturales y territoriales haya sido el constante ajuste de formas de organización social y política propias, a las instituciones primero coloniales —tanto el cabildo como la Iglesia— y posteriormente, a las que emanaron del proceso de formación y consolidación del Estado nacional mexicano, como es la institución municipal.

El arraigo de la institución municipal en Oaxaca, por tanto, se comprende como una estrategia exitosa de defensa territorial y de resistencia cultural étnica, que sólo fue posible gracias a la relativa autonomía de gobierno con la que se desarrollaron los pueblos a lo largo de los siglos, aunque de forma articulada al sistema de dominación colonial y al del

\* Presidente del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Estado nacional. A ello contribuyó el aislamiento geográfico y las condiciones de marginación económica de las comunidades indígenas oaxaqueñas; pero también y en buena medida, muchas disposiciones jurídicas y políticas coloniales, estatales y nacionales que en diversos momentos han facilitado la reproducción de las formas de organización social, agraria y política de los pueblos indígenas —incluyendo sus sistemas normativos para la renovación de los ayuntamientos—, que no sobra decir, definen el verdadero rostro de los mecanismos de representación municipal en Oaxaca.

En ese sentido, toda la trama jurídica colonial que establecía la diferencia entre cabildos de españoles y cabildos indígenas facilitó que estos últimos ejercieran prácticas de gobierno de raíces prehispánicas, al mismo tiempo que incorporaban por imposición la estructura del cabildo; o bien, la diferencia —en relación con el patrimonio territorial— entre los propios y arbitrios para villas o ciudades de españoles y bienes de comunidad para pueblos indígenas, que contribuyó a arraigar los bienes comunales como forma de tenencia de la tierra. La Iglesia también promovió formas de organización social acorde con ciertos elementos de la estructura y la religiosidad mesoamericana, como mecanismo de evangelización, luego de que en el Tercer Concilio Mexicano de 1585 se instituyera el espíritu cristiano de la caridad, reemplazando el sistema represivo anterior. Por otra parte, la pérdida de poder de los caciques, principales y en general de la nobleza indígena, el impacto de las epidemias y el perfil de la pobreza que definieron la vida de los pueblos indios en el siglo XVII, facilitaron la recomposición de las formas de organización social hacia la comunidad agraria y hacia mecanismos colectivos de orden político.

Ya en el siglo XIX, con la inauguración de la vida electoral, las disposiciones jurídicas relativas a la definición de las circunscripciones electorales en Oaxaca, facilitaron la obtención de las categorías de ayuntamientos y repúblicas, con rangos de población pequeños. Con la institucionalización de la Revolución mexicana y específicamente con la reforma agraria, también se facilitó la continuidad jurídica de la forma de tenencia comunal y por tanto de los conceptos territoriales propios de los pueblos. Otro ejemplo más, ha sido la presencia hasta hace unas décadas de un partido único como interlocutor con el Estado, que facilitó la unidad política, sin que se alteraran los mecanismos de representación tradicionales.

Si bien es cierto que gracias a lo dicho, los pueblos oaxaqueños han evolucionado políticamente con una identidad particular, también lo es que su historia está marcada por fisuras profundas, luchas incansables y desencuentros insalvables. Oaxaca se ha caracterizado en diversos momentos de su historia por la resistencia de sus pueblos a la pérdida de su cultura, de su lengua y de sus territorios; por la rebelión y por la búsqueda de formas de negociación frente a la negación jurídica de sus instituciones. La falta de un reconocimiento positivo y pleno de sus instituciones políticas, ha sido freno para una integración armónica de los pueblos indígenas en el marco del Estado nacional, y generado atrofias políticas y electorales que hoy, de cara al siglo XXI, comienzan a ser superadas en la legislación y en la vida democrática de los oaxaqueños.

La necesidad de trazar el futuro jurídico de una pluralidad necesaria, en apego a los avances en materia de derechos políticos de los pueblos indígenas, ha comenzado en Oaxaca por integrar al derecho electoral los principios normativos de las prácticas democráticas seguidas por las comunidades para renovar sus órganos de gobierno locales, por cuyo carácter consuetudinario son conocidas como de *usos y costumbres*.

Inicialmente en 1995, el Congreso del Estado de Oaxaca aprobó una iniciativa de reforma jurídica en materia electoral, que reconoció la elección municipal mediante el régimen de usos y costumbres. Si bien esta reforma incubó las bases de una pluralidad jurídica e hizo transparente la cultura política que nos define, al mismo tiempo, la autoridad electoral en el estado enfrentó un dilema que tuvo como escenario la incompatibilidad con un marco jurídico constitucional y reglamentario, y la confusión del alcance de la participación política partidaria bajo el régimen consuetudinario. En el proceso electoral para la renovación de ayuntamientos en 1995, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca afrontó esta dualidad asumiendo que las contradicciones propias de esta transición sólo podrían resolverse en el marco de la conciliación.

Por una parte, obligado a actuar conforme a derecho y en el ámbito de la competencia que lo define como autoridad electoral, se hizo cargo del proceso de acuerdo con los preceptos de la norma, tanto para la integración de los órganos electorales como de acuerdo con los criterios, definiciones y requisitos de elegibilidad, de candidatura, de circunscripción electoral, fecha de elección estipulada por el Congreso, instalación de urnas, etcétera; al mismo tiempo daba por hecho el respeto a la práctica

real consuetudinaria seguida por los municipios para renovar sus ayuntamientos; es decir, y en última instancia, haciendo un esfuerzo de empate de una realidad a las normas estipuladas como de su competencia y obligación.

Por otra parte, considerando los derechos otorgados a los partidos políticos para registrar planillas en cada uno de los 570 municipios, se planteó el problema de que de hacerlo, se estaba transitando en el camino nugatorio de los derechos de los municipios que optaran por el régimen de usos y costumbres. Esta cara del dilema exigió la puesta en escena de un acuerdo entre los partidos sobre en cuáles municipios de la entidad, podrían registrar candidatos; dicho de otra manera, implicó definir tentativamente cuáles municipios regirían su elección por usos y costumbres, nuevamente en el marco de la negociación y la conciliación.

El régimen de elección por usos y costumbres tuvo un impacto contundente en el proceso electoral de 1995: el 72% de los municipios de la entidad, es decir, 412 de 570, nombraron a sus autoridades con base en sus instituciones y sistemas normativos propios de elección. Con este impacto y a partir del dilema planteado en 1995, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca se vio obligado a asumir como parte de su misión institucional, la necesidad de un entendimiento más claro de las formas de gobierno local en Oaxaca y de los mecanismos de representación política que en ellas operan, con el ánimo de reflejar la naturaleza del régimen político electoral de usos y costumbres, y, en consecuencia, darle una adecuada integración de éste en el derecho electoral oaxaqueño.

Con una visión interdisciplinaria que incorporó el bagaje conceptual de los estudios antropológicos y con la colaboración decidida de los ayuntamientos por dar a conocer sus sistemas de elección municipal, el estado de Oaxaca hoy cuenta con una reforma que permitirá para el próximo periodo electoral, trascender la problemática que enfrentamos en 1995. Gracias a un estudio amplio realizado entre 1996 y 1997 y al registro de los procedimientos seguidos por los municipios de usos, y costumbres, integrados en un primer catálogo municipal, ha sido posible delinear los elementos que configuran el sistema electoral por usos y costumbres, aceptando en este camino de pluralismo al que nuestra cultura política y nuestra identidad nos ha llevado, que se trata de un sistema flexible y heterogéneo, que sin embargo, aplica principios comunes y eficaces de la representación y de la convivencia democrática.

Para acercarnos a la comprensión del régimen de usos y costumbres como sistema electoral, es indispensable remitirnos a *los principios* que definen las normas de organización política en los municipios que optan por este sistema de representación.

En primer lugar, dentro de un concepto de orden social amplio de la representación, se sustenta en una jerarquía de comisiones, mediante la cual, el individuo, por escalafón, ocupa cargos que abarcan la administración pública, civil y religiosa de la comunidad. Esta jerarquía supone un ascenso de creciente responsabilidad y prestigio, y puede alternar cargos civiles y religiosos, que son consumidores de tiempo y sin remuneración económica o poco significativa. En síntesis, es el campo político-jurídico en el que sustentan los principios de elección.

En Oaxaca, este sistema de cargos está formado por varios niveles, cada uno con un órgano de representación y varios auxiliares, con los que se integran los representantes del ayuntamiento, de la administración de justicia, de la representación agraria, de la Iglesia, de los festejos y de la gestión para el desarrollo. Dentro de este orden social, se sitúan niveles de carácter honorífico, como los consejos de ancianos o caracterizados y niveles exentos de cargo, como son los miembros de las bandas de música. El sistema de cargos es, por consiguiente, el eje de la vida política de la gran mayoría de comunidades y municipios de la entidad, legitima y valida la pertenencia de los individuos dentro de la comunidad, establece derechos y obligaciones en el marco de los compromisos asumidos por la colectividad e instaura valores de pertenencia e identidad. En esa lógica, la representación política del órgano de gobierno municipal está basada en *un sistema de carrera de servicio público*, y no de poder público.

El tránsito de un individuo por la jerarquía de cargos es, antes que nada, un proceso de aprendizaje en el que se depuran capacidades; y en ese sentido, presenta la ventaja de tender hacia una mayor eficacia en la gestión política y administrativa. Dentro del sistema hay una permanente vigilancia del servicio; la gestión tiende a ser transparente o implica una exigencia para que de manera pública se rindan cuentas de sus resultados, que exprese de manera evidente los logros obtenidos para el beneficio colectivo y que demuestre que el cargo conferido se ejerce en apego a las decisiones colectivas.

Por otra parte, la lógica redistributiva de la responsabilidad que conllevan los cargos más importantes es un elemento que contribuye a defi-

nir la particularidad del sistema de usos y costumbres. En efecto, se tiende a ampliar el número de depositarios del servicio público, de tal manera que la composición de un ayuntamiento, por ejemplo, no se restringe a lo estipulado por la legislación nacional para la composición del mismo. En Oaxaca, si bien se nombra a un presidente municipal, un síndico y varios regidores, y de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, un alcalde como encargado de la administración de la justicia, no siempre se respeta el número de regidores que estipula la ley de acuerdo con criterios demográficos. La tendencia es a ampliar el número de cargos auxiliares, con funciones dentro del ayuntamiento.

En segundo lugar y como es de esperarse, en este marco, el régimen de usos y costumbres es un sistema de elección cuyos *requisitos de elegibilidad* están ajustados normativamente a los valores sociales propios del tránsito por el sistema de cargos. Por ello, una característica central es que no se eligen candidatos, sino que se designan personas con base en su desempeño individual y respecto a los servicios o cargos prestados en beneficio de la colectividad. En este punto radica una diferencia relevante respecto al concepto de ciudadano tal y como lo hemos heredado del liberalismo decimonónico. Aquí, se es *ciudadano* por la pertenencia a la comunidad y a la familia; y por su grado de compromiso con la sociedad de la cual es parte. Lo que da peso a la designación, por tanto, son valores sociales, tales como haber cumplido con cargos menores, tener disposición para el servicio, ser responsable o comprometido, ser disciplinado ante la comunidad y ante la autoridad. Se toman en cuenta las cualidades morales de la persona, como el ser justo, imparcial, de buena conducta, serio, activo, con iniciativa; en algunos casos, valores económicos: ser ahorrador, trabajador, que pueda sustentar a la familia mientras cumple el cargo, y que sea honrado; o de carácter intelectual, como saber leer y escribir, capacidad de mando, experiencia, conocimiento de la comunidad y de las costumbres.

Como derecho y obligación de representar y de ser representados, el cumplimiento de los servicios se convierte en un principio básico de la estabilidad social y política. Todos los varones están obligados a prestar cargo en el momento en que adquieren la mayoría de edad o cuando su estado civil los obliga a asumir responsabilidades familiares. Por su parte, las mujeres asumen cargos de gestión para el desarrollo, en salud y educación, principalmente, así como en cargos de la Iglesia y en las mayor-

domías para la celebración de fiestas patronales. La mujer tiene un grado altamente significativo de participación en la vida orgánica de la comunidad y además, interviene junto con su esposo o hijos en la decisión de que estos puedan o no asumir un cargo determinado, considerando la situación económica familiar para solventar el servicio. Sin embargo, la participación de la mujer en cargos de mayor responsabilidad, como los del ayuntamiento, se ve condicionada por la posición de género, por sus características reproductivas y productivas, y por el mínimo acceso de la mujer indígena a la educación escolarizada nacional. En cuanto a los vecindados o personas no nativas, pero que radican en la comunidad, también prestan cargos auxiliares o menores. En algunos casos, los niños también participan, ya que es una manera de inculcar el valor del servicio, y de reorientar al niño o aplicar correctivos a conductas no aceptadas por la comunidad. Resulta interesante que incluso los migrantes están obligados al cumplimiento de los cargos. Aunque no se niega la libertad de la persona para emigrar, se le brindan posibilidades para retribuir el servicio, mediante el financiamiento de una fiesta, el pago de un reemplazo o su incorporación al sistema de servicios a su regreso. El migrante, por su parte, cumple con estas obligaciones debido a que con ello mantiene sus derechos en la localidad, se beneficia de las obras que se gestione y mantiene su prestigio. En algunos municipios se establece una obligatoriedad de cargos o de años de servicio promedio, pero en general a lo largo de su vida el individuo está sujeto al desempeño del servicio comunitario.

En tercer lugar, es necesario subrayar que este principio de obligación está respaldado por una serie de normas que prevén no sólo sanciones para evitar la transgresión del orden social y aplicar el principio de reciprocidad que implica, sino también para depurar el escalafón, reproducir los valores colectivos del sistema y premiar el desempeño en los cargos. En ese sentido, en el nivel de cargos menores que deben ser cumplidos por todos los hombres, el que un individuo deje de cumplir el cargo significa que otro lo cumpla por él, es decir, significa alterar la redistribución equitativa de las actividades y, por tanto, atentar contra las instituciones colectivas. Aun cuando, pasando a un nivel de responsabilidad mayor que minimiza el acceso a los cargos de la mayoría, la responsabilidad que conlleva a nombre de otros —su mandato—, también crea mecanismos de sanción por el incumplimiento. En cambio, una buena gestión pública le permite adquirir prestigio dentro de la comunidad, máxime que

el tránsito por las comisiones supone gastos, tiempo y trabajo no remunerado por el abandono temporal de las actividades económicas personales.

Como apoyo en el sistema de depuración para transitar por la escala de las comisiones, que establece requisitos de elegibilidad que permiten seleccionar a los mejores hombres en los cargos de mayor prestigio y responsabilidad, también existen normas que limitan en sentido positivo, este acceso. Se trata de normas que contemplan motivos por los cuales a una persona no se le dan cargos de mayor responsabilidad. Estos motivos por lo general responden a la carencia de las “cualidades” arriba aludidas: falta de responsabilidad, edad avanzada, desconocimiento de las costumbres, deshonestidad, impedimentos físicos, analfabetismo, antecedentes penales, entre otros. Adicionalmente, estas normas permiten “descargar” a otros individuos del cumplimiento de cargos sin transgredir el orden.

Ahora bien, pasemos a considerar los *mecanismos de legitimación* del servicio público. El principal mecanismo es el consenso mediante la realización de una *asamblea* general comunitaria. Se trata de un espacio en el que constantemente se restablece el orden social, es el eje de la relación directa entre gobernantes y gobernados; en ella se expresa el reconocimiento de la mayoría en cualquier asunto de importancia e interés local y constituye el órgano electoral por excelencia.

En términos de la representación, este espacio define la relación contractual entre quienes eligen y sus representantes, en donde estos últimos tienen que realizar expresamente aquello que les es ordenado por sus mandantes, so pena de revocación del mandato. Aunque el mandato representativo alude al principio de sustitución, en el sistema de usos y costumbres —a diferencia del de partidos políticos—, el elector no delega su voluntad en el representante para que lo interprete, sino que es seleccionado para expresar la voluntad misma del colectivo. Aquí, destaca la intervención directa del estrato social mayoritario sobre el estrato de representación, garantizando la recomposición constante del orden colectivo señalado anteriormente. Incluso durante la gestión pública, la asamblea es un espacio que suscita la realización del deber ser de los gobernantes y el ejercicio de su mandato. La “toma de decisiones sin consultar a la asamblea” deja vacío el espacio para resolver las tensiones internas, tanto en la localidad como respecto al exterior, y es considerada una transgresión. Por ello, la regulación del poder la hace la asamblea y

no el jefe político o el poder político, y su legitimidad está dada por un consenso y no sustentada en la violencia física. Esto demuestra una flexibilidad positiva que permite la ratificación o la revocación del cargo creando un sistema de plebiscito ejemplar.

Las asambleas comunitarias en Oaxaca son un punto de encuentro de posiciones, y en ella adquieren relevancia distintas esferas de poder y prestigio, tanto formal como no formal; la primera institucionalizada en el sistema de cargos, y otra fuera de él. En ambas esferas se enfrentan argumentos que pueden tender a defender las costumbres o a promover cambios, pero ambos confluyendo hacia fines similares: el bien comunitario. Dentro de los que recurren al cambio se encuentran, por ejemplo, los maestros, quienes tienen posiciones privilegiadas dentro de la comunidad en virtud de su escolaridad, ingreso y reconocimiento institucional; pero también se encuentran las personas con experiencia fuera de la comunidad, en centros urbanos o incluso en prácticas políticas o profesionales. En cambio, dentro de las figuras no formales, se distinguen personas que tratan de mantener sus privilegios de prestigio y reconocimiento (no necesariamente económico), personas de edad madura con experiencia en la vida comunal o personas ligadas a prácticas de la medicina tradicional. Por ello, es un sistema que facilita la construcción de liderazgos, y demuestra que en realidad, lo que se mueve al interior de una asamblea son intereses diversos, que en el caso de la asamblea para renovar los órganos de gobierno local, se expresa en una evaluación del desempeño de quienes son propuestos para ocupar los cargos de concejales.

Toda asamblea comunitaria se define a partir de un patrón reunión y un patrón debate, y este modelo es aplicado también para la renovación de los órganos de gobierno local. El patrón reunión se refiere a la forma de organización, la conformación de una mesa de debates, la puesta en escena de un orden de discusión, el nombramiento de instancias que cumplen funciones específicas; mientras que el patrón debate, es la manera acostumbrada de discutir y de resolver el objetivo de la reunión, caracterizada por una interacción lingüística particular.

Considerando que la asamblea comunitaria es el espacio discursivo en el que se legitima y reproducen las instituciones y las relaciones sociales y políticas, es, por consiguiente, el espacio en el cual se expresa la voluntad colectiva para la designación de los representantes del gobierno local. Por ello se le considera el cuerpo electoral, y, de acuerdo con la

tradicional forma de llevarse a cabo, es el campo en el que se establece el procedimiento de elección. En este proceso, la asamblea pone en escena lo que con anterioridad se ha venido definiendo en la vida cotidiana de la localidad. Hombres y mujeres se preparan de antemano para designar quiénes pueden y deben ocupar no sólo los espacios de representación política y administrativa municipal, sino todos los espacios de representación local en el ámbito municipal, agrario, religioso, festivo. Una asamblea comunitaria es un evento de vital importancia social, un ejemplo de expresión pública de intereses personales o colectivos, y, sin duda, un modelo de convivencia democrática.

El otro mecanismo mediante el cual se legitima el servicio público es, naturalmente el *voto*, que en el caso del sistema electoral por usos y costumbres es también y por lo general público. Si bien resulta polémico a los ojos de los valores que predominan las democracias modernas, es necesario considerar el marco anteriormente expuesto, en el que el individuo da a conocer su preferencia no sólo por quienes pueden representar los intereses ciudadanos, sino por quienes han demostrado un desempeño que les permita ser reconocidos como merecedores del cargo, con base en la valoración personal hecha por la asamblea.

El voto en el sistema de usos y costumbres es un mecanismo complementario en el proceso de edificación del consenso, y, en realidad, no determina el acceso al poder, sino que legitima el servicio público que se ejercerá a través del cargo. No interesa tanto la forma como su eficacia pública, no tanto la cantidad de votos como la participación de la mayoría de los ciudadanos, y no tanto su universalidad como su sentido honorífico.

La libertad del voto en el sistema de elección por usos y costumbres tiene ciertas restricciones, pues si bien todos pueden cumplir los requisitos para elegir, no todos pueden ser elegidos. Esta distinción tan aparentemente drástica, se deriva de la posición que ocupa la sociedad rural indígena respecto a la sociedad nacional, que obliga a que la comunidad defina criterios, cualidades, capacidades, para elegir y ser elegidos, ya que se trata de una sociedad que históricamente ha vivido serias y evidentes desventajas: acceso restringido a la educación, discriminación étnica, necesidad de contar con representantes “capaces” de mediar con el Estado moderno; en fin, elegir y ser elegido libremente está mediado por una necesidad de vínculo con el Estado, que tradicionalmente se ha dado

en condiciones desventajosas. Superadas éstas, sin duda se superarán las restricciones aludidas.

Por otra parte, se ha señalado la relación entre la libertad y el secreto como elementos propios del voto moderno, en tanto que el secreto en el momento de emitir el sufragio, es una garantía de la libre decisión del elector, sin que pueda ser identificada posteriormente la relación entre voto y elector y alude a que no debe haber coacción en el momento de la emisión del sufragio. Al respecto, y como se ha dicho, el voto en el sistema de usos y costumbres se da de manera pública generalmente, pues no existe la necesidad de evitar la identificación entre elector y voto; por el contrario, es una manera de hacer pública la valoración del individuo propuesto ante el colectivo. Adicionalmente, revela la ausencia de coacción. El voto público ratifica las propuestas, da fin al posible desacuerdo entre varias opciones y minimiza las posibilidades de fraude electoral. El carácter personal se aplica, pero no siempre el de intransferible, porque se da el caso de que la mujer transfiera su voto al esposo, en virtud de su condición de ciudadano en el sentido señalado anteriormente, es decir, como representante de una unidad familiar. Actualmente, sin embargo, en los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, el voto de la mujer se considera —de manera creciente—, en la asamblea de elección de autoridades municipales.

Otro de los mecanismos que coadyuvan a la legitimación del servicio público es el ejercicio de *órganos de consulta*, previo y durante la asamblea de elección. Estos actúan como filtros en el proceso de designación para que lleguen los mejores hombres a los cargos de mayor responsabilidad, no para ejercer el poder sino para actuar con base en su investidura y demostrar su compromiso y lealtad comunitaria. Como órganos de consulta, se consideran principalmente a aquellas personas que han tenido un desempeño a lo largo de los servicios comunitarios ocupando todos los cargos del escalafón de servicio. Se trata de quienes han sido autoridades, quienes han cumplido con la gestión de mayor responsabilidad y quienes gozan, por ello, del prestigio comunitario. En Oaxaca este órgano recibe distintas denominaciones, tales como consejo de ancianos, caracterizados, principales, tatamandones, entre otros. Su experiencia, sabiduría e historia personal, les da un carácter de autoridad moral y les otorga el honor de intervenir para proponer, orientar a la asamblea en la toma de decisiones y asesorar el desempeño de quienes ejercerán los mandatos

de la máxima autoridad, que es como se ha dicho y dicen los oaxaqueños: la asamblea del pueblo.

Con base en lo descrito hasta aquí, tenemos que el sistema electoral de usos y costumbres se rige por principios colectivos de reciprocidad y servicio público para el acceso a los cargos de representación, y por mecanismos también colectivos de legitimación. Estos principios y estos mecanismos ponen en juego un sistema de reglas que operan en el nombramiento de los órganos de gobierno y en un marco de libertad para determinar el procedimiento.

El *procedimiento electoral* seguido en el sistema de usos y costumbres para renovar órganos de gobierno local, aunque es variable de municipio a municipio, sin duda alguna, tiene rasgos comunes y básicos, que dan el sustento para considerarlo como un sistema electoral. Además de los principios generales señalados en esta exposición, y de que se desenvuelve en el marco de una asamblea comunitaria, en cada municipio se siguen una serie de pasos que, de acuerdo con el registro obtenido, revelan la homogeneidad relativa del procedimiento.

En primer lugar se realiza una *convocatoria abierta*, para que asistan y participen los nativos y vecinos que habitan en el municipio. Es la autoridad en funciones quien se encarga de hacer esta convocatoria pública, a veces con el apoyo de otras instancias como el consejo de ancianos, o bien con el apoyo de los policías del ayuntamiento o topiles. Los medios para convocar van desde el uso del altavoz y las campanas o el citatorio domiciliario, hasta de instrumentos musicales de tipo tradicional, como los cuernos, flautas, tambores o conchas.

Es costumbre nombrar comisiones para la organización y preparación del evento, mismo que se realiza en espacios públicos. Estos preparativos se relacionan con la adecuación de un espacio físico, la elaboración de la orden del día, la organización para la vigilancia, y en algunos casos, la preparación de bebidas para los asistentes. Es importante señalar que en los municipios de usos y costumbres, *la fecha de la elección* varía de acuerdo con tradiciones culturales vinculadas al calendario ritual o agrícola, con situaciones migratorias o con condiciones productivas; y que a veces supone reuniones previas de preparación; por ejemplo, cuando se reúne el consejo de ancianos con el ayuntamiento para considerar las propuestas o para hacer una revisión de un censo que registra los cargos que van siendo cumplidos por los miembros de la comunidad. *La hora* de la reali-

zación de la asamblea varía, con una tendencia marcada a que se realice en las horas de la mañana y preferiblemente en domingo.

Una vez reunida la gente, *la asamblea es instalada formalmente* por el presidente municipal en funciones o por éste y su ayuntamiento, o bien con la intervención de otra instancia, como puede ser el órgano de consulta de la comunidad. En ese momento de la jornada se presenta, por lo general, una orden del día o se exponen los motivos de la reunión. Los asistentes pueden proponer cambios o incluir temas a considerar en la reunión.

A continuación se procede, dentro de los presentes, a la integración de una *mesa de debates* voluntaria, aunque puede darse el caso que con anterioridad se proponen y desde el momento en que se instala formalmente la asamblea la mesa ya está ubicada. Esta instancia, encargada del desarrollo de la jornada de elección, por lo general está conformada por un presidente, un secretario y dos o más escrutadores, fórmula que se apega a lo dispuesto en la Ley Electoral del Estado de Oaxaca de 1962 y que estuvo vigente hasta 1979. Como instancia puede actuar en colaboración con otra para conformar el *presidium*. Existen casos excepcionales en los que, dependiendo del tamaño del municipio, se instalen varias mesas y se junta la votación posteriormente, o se da el caso en el que no se instala una mesa como tal, sino que la autoridad municipal es la que lleva el proceso en su totalidad.

Dentro de las funciones de la mesa de debates está el tomar la lista de asistencia y corroborar el *quorum*, dar la palabra a los presentes para que se presenten las propuestas de los postulados a los cargos y aporten los argumentos que justifican la designación, tomar y registrar los acuerdos, mediar, promover la participación, entre otras. En cuanto la discusión libre ha terminado y se tiene consenso sobre los posibles designados, se procede a la votación y al escrutinio. Una vez concluidas estas etapas, se integra la documentación y se hace la clausura del evento. La duración de la asamblea es variable dependiendo de los acuerdos existentes, pero también de que en esta reunión —además de nombrar a los concejales titulares y suplentes del ayuntamiento—, se nombren cargos auxiliares, cargos agrarios, religiosos o de gestión para el desarrollo.

*El proceso técnico para la distribución de los escaños* está basado en el principio de mayoría simple o relativa para la designación del presidente municipal. De manera variable, este principio se aplica según la

forma de la candidatura —para utilizar el lenguaje de los sistemas electorales—. En el caso de la terna, el que obtuvo el segundo lugar es asignado al cargo de síndico y el que obtuvo el tercer lugar, pasa a cubrir el puesto de regidor de Hacienda. Es también una forma de establecer la representación proporcional. Puede ser también que, mediante la mancuerna, el ganador es nombrado presidente municipal y el perdedor queda asignado como su suplente; y que se repita el método para cada uno de los escaños. Finalmente, puede darse mediante opción múltiple. En general, podemos decir que la distribución de escaños se basa teóricamente en una lista, que varía y puede que ser *cerrada y bloqueada*, es decir, que el elector opta sin poder modificarla; o bien, puede ser cerrada y no bloqueada, cuando el elector puede cambiar el orden de los candidatos o incluso tachar alguno de ellos negándole el voto; o abierta, cuando el elector puede modificar el orden de los candidatos e incluso introducir nombres diferentes a los que originalmente estaban en la lista.

Respecto al procedimiento de votación, es variable, y puede darse mediante el voto único cuando sólo ratifica la decisión de los órganos de consulta; voto preferencial/múltiple, en tanto que puede tener la opción de señalar el orden de la lista y emitir votos para cada nivel de los cargos; voto preferencial/alternativo en tanto puede tener la opción de ordenar la lista y los votos sobrantes del primer ganador se transfieren al siguiente cargo en el orden de la jerarquía (presidente, síndico y regidor), y panache cuando ordena la lista o puede proponer otra.

Finalmente, en cuanto a la *expresión material* del voto, tenemos que en los municipios de usos y costumbres, el voto puede ser secreto o público; en el primer caso, se pueden utilizar las boletas y las urnas, y excepcionalmente, una persona es designada para recibir en secreto y al oído la decisión del elector, quien lo registra por escrito. En el segundo caso, cuando es público, se utiliza la levantada de mano, la pintada de raya en el pizarrón y en algunos casos, la exclamación o el aplauso.

En relación con la *circunscripción electoral* bajo el sistema de usos y costumbres, se plantea una problemática compleja. En Oaxaca, un municipio está formado por una cabecera municipal que da el nombre al mismo y que por lo general es la localidad más grande; por agencias municipales y agencias de policía municipal. Sin embargo, la composición varía, de tal manera que en 151 de los 570 municipios no existen localidades política y administrativamente dependientes, y de éstos, 129 se

rigen por el sistema de usos y costumbres. En el resto, el número de agencias varía. Este mapa municipal es determinante para entender la dinámica electoral en los municipios de usos y costumbres. En principio y teóricamente, la elección de concejales se reduce a la cabecera, considerando que en éstas y por lo general, también se desarrolla un proceso electoral local, en el que no interviene la cabecera, es decir, hay un respeto a la autonomía de cada localidad y al orden instituido por el sistema de cargos; aunque es costumbre también que la cabecera invite a los agentes a estar presentes en la asamblea de elección.

Esta aparente exclusión de derechos políticos de las agencias es un tema polémico. En muchos casos es una relación aceptada por ambas partes; pero en otros, principalmente cuando hay conflictos agrarios o administrativos por el manejo de recursos para el desarrollo municipal, se tiende a manifestar una disputa por el poder local o por mayor participación de las agencias en los órganos de gobierno. Al respecto, es destacable que en Oaxaca algunos municipios que viven esta problemática han encontrado fórmulas novedosas para una redistribución más equitativa del poder municipal, que incluya a las agencias. Por ejemplo, el presidente municipal es nombrado entre los designados por las agencias municipales, o por lo menos compite con el de la cabecera; o bien, los agentes municipales son incorporados al cabildo como regidores. También se ha dado el caso de que el cabildo sea rotativo entre las agencias.

Hasta aquí, esperamos haber hecho un retrato de carácter general y teórico, del régimen de usos y costumbres como sistema de elección. Hemos expuesto las reglas y principios que, en conjunto, definen el tipo de representación, así como aspectos técnicos básicos. Queda claro que el sistema descrito, como cualquier sistema electoral, depende de condiciones específicas de la estructura social y política, y en este caso, de las complejidades históricas propias del desarrollo de los pueblos oaxaqueños.

En síntesis y en primer lugar, el sistema de usos y costumbres es resultado del proceso histórico que generó condiciones propias para un desarrollo *sui generis*, con base en la amalgama de dos culturas políticas, la europea y la indígena. En segundo lugar, es un sistema basado en una democracia directa que evoca, precisamente, la democracia ateniense. En tercer lugar, más que una elección es un sistema de designación, que se basa en una carrera pública de servicio, sancionada de manera continua por la comunidad. En cuarto lugar, es un sistema amplio, que suma la

designación de autoridades para la conformación de un gobierno local. Y en quinto lugar, es un sistema en el que el poder y el concepto de lo ejecutivo tienen sentido, en tanto que los que eligen son los que ejecutan, los que piensan y los que juzgan.

Los medios electorales del sistema de usos y costumbres son de carácter eminentemente públicos y su base fundamental es la cultura local y regional. La justicia electoral, por su parte, se da en el marco de la asamblea comunitaria, y se observa como un fenómeno interesante que el margen de violación es mínimo y las divergencias se resuelven mediante mecanismos automáticos de conciliación.

Para terminar, el sistema electoral por usos y costumbres en los municipios indígenas de Oaxaca tienen un pasado, tienen un futuro y es, en resumidas cuentas, una opción democrática.