

VI. La dimensión política

La democratización o apertura de las comunidades de usos y costumbres es producto de intercambios y préstamos culturales con el exterior, y de adaptaciones y asimilaciones culturales en el interior.

Un rasgo visible de la relación que existe entre el interior y el exterior es la duración del ayuntamiento, pues el periodo se decide en función de la aceptación de lo que ocurre en el contexto estatal o nacional.

—Duración del mandato municipal

Los municipios oaxaqueños de usos y costumbres se han caracterizado por marcar los tiempos de duración de sus ayuntamientos con base en decisiones internas, desde antes que fueran reconocidos en la Constitución y en una ley indígena locales en 1998.³²

En la duración del ayuntamiento se encuentra, tal vez, el indicador más sólido de la vigencia del tradicionalismo o de la innovación –adaptación que han vivido los municipios del estado de Oaxaca.

Aunque no hay ningún mandato constitucional que lo diga, ya que el término de duración de los ayuntamientos no está normado en la Constitución General de la República, sino en las constituciones de los estados, la costumbre política en México ha impuesto que el periodo de un ayuntamiento sea de tres años. Así lo disponía la Constitución oaxaqueña, pero en la

³² Véase M. J. Bailón Corres, “El Congreso local y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca en 1998”, en D. Carrasco Altamirano y M. Jaime Bailón Corres (coords.), *op. cit., supra* nota 26, pp. 51-57.

práctica, desde antes de su reconocimiento, en muchos de los municipios que forman parte del sistema de usos y costumbres, el ayuntamiento podría durar un año, un año y medio, dos años o tres años.

A medida que se ha ampliado la asamblea y el nivel de participación social en el municipio, en el sistema de usos y costumbres se está imponiendo el término constitucional de tres años, sobre los otros periodos de duración. Por el contrario, la permanencia de una asamblea cerrada, que admite solamente el voto de los hombres originarios de la cabecera, se presenta como un rasgo de alto tradicionalismo, lo cual se concreta en ayuntamientos que tienen, generalmente, duración de uno o dos años. Lo podemos ver en el Cuadro 4 siguiente.

CUADRO 4. Forma de asamblea y duración del ayuntamiento

<i>Tipo de asamblea</i>	<i>1 año</i>	<i>2 y 2.5 años</i>	<i>3 años</i>	<i>Total</i>
Cerrado	35 %	10 %	55 %	53
Semiabierto por territorio	19 %	0 %	81 %	23
Semiabierto por género	9 %	8 %	83 %	162
Abierto	5 %	4 %	91 %	156

En los municipios con sistema cerrado, menos incluyentes en sus asambleas, del tipo 1 (asamblea y voto de hombres de la cabecera), hay 35 % de ayuntamientos de un año, y 55 % de tres años; en los municipios del tipo 2, semi-abierto por territorio (asamblea con voto de hombres de cabecera y agencias), los ayuntamientos de un año son el 19 % y los de tres años el 81 %; en los municipios del tipo 3, semi-abierto por género (asamblea formada por hombres y mujeres de la cabecera), tenemos al 9 % de ayuntamientos de un año, y 83 % de ayuntamientos de tres años; y en los municipios tipo 4, abiertos (participan hombres y mujeres de cabecera y agencias), casi no existen ayuntamientos de un año (5 %), mientras que los de tres años son casi el total (91 %).

1. Cargos no remunerados o empleos municipales

Podemos decir, de esta manera, que hay una asociación muy clara entre el tipo de municipios y la duración del ayuntamiento. Los municipios más tradicionales están a la mitad entre la práctica de ayuntamientos de tres años de duración y la permanencia de la forma tradicional de ayuntamientos de menos años de término, que se ajusta muy bien a la prestación de cargos administrativos que por lo general no son remunerados. Por su parte, los no tradicionales presentan una adaptación casi completa al término de tres años de los ayuntamientos, lo cual les permite obtener beneficios administrativos y presupuestales, en su relación con el poder central, por tener más tiempo en la gestión. Y, seguramente, tienen más eficiencia en su desempeño y en la aplicación de los recursos que obtienen de los ramos 28 y 33.³³ Dichos ramos, a partir de la alternancia del poder político federal en el año 2000, tuvieron un importante fortalecimiento, lo que repercutió en el aumento de recursos canalizados a todos los municipios del país, dentro de ellos los de usos y costumbres en Oaxaca. En este último caso, por las particularidades de la participación política en dicho sistema, al mismo tiempo han sido también motivo de discordia con las agencias municipales en algunos casos y una causa muy importante de los conflictos electorales que surgen en dichos municipios.

³³ Al igual que el resto de los recursos federales, éstos ramos son aprobados por el Congreso de la Unión en el Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente el Presidente de la República envía a dicho Poder para su análisis y en su caso aprobación. Las Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Por su parte, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: educación, salud e infraestructura básica. Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Participaciones a entidades federativas o Ramo 28, consultado en: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html> y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, *Modificación de los ramos 28 y 33 ante cambios derivados de Reforma Hacendaria*, México, 3 de octubre de 2007, consultado en: <https://www.google.com.mx/#q=ramo+28+y+33&spf=1499286807901>

Hay una desigualdad de poder entre la cabecera municipal y las localidades que pertenecen al municipio. En la cabecera reside el poder político administrativo, ahí llegan los recursos del estado y se distribuyen a criterio de los responsables del ayuntamiento. Muchas veces, cuando no existe una buena relación con las agencias, por la autonomía política que ostentan y que los hace a veces beligerantes frente a su centro político, les asignan muy pocos recursos. Pero, ¿cómo se puede advertir la diferencia de poder entre el centro y las agencias?

Cuando se preguntó que cuántos presidentes y síndicos recibían dietas o compensaciones económicas por su desempeño, encontramos que en los municipios en los que votan solamente los hombres de la cabecera está la menor proporción, y en los que votan mujeres y hombres de la cabecera está el porcentaje mayor.

Eso quiere decir que la proporción no se comporta de acuerdo con el nivel de inclusión de la asamblea, sino a criterio del ayuntamiento que reside en la cabecera.

En los lugares tradicionales (tipo 1) se decide (por costumbre) que el cargo de presidente es obligatorio y gratuito, mientras que en los otros se decide que dicho cargo es una actividad profesional que debe ser remunerada.

En los casos en los que participan las agencias es posible que la asamblea influya, pues es alta la proporción de pago en los municipios incluyentes (tipo 4, votan hombres y mujeres de cabecera y agencias en la elección del ayuntamiento). Por otro lado, en los municipios en los que participan hombres de la cabecera y las agencias (tipo 2), es baja la proporción en los que ocurre el pago de dietas y compensaciones. Al parecer, la presencia de mujeres en la asamblea tiene alguna incidencia en que se pase de una concepción de cargos gratuitos a actividad remunerada en los puestos principales del cabildo.

Al preguntar sobre la disposición o aspiración a tener cargos en el ayuntamiento, la opinión acerca de los hombres de la cabecera es casi unáni-

me: todos quisieran o son aspirantes a la obtención de cargos. En el siguiente peldaño están los hombres de las agencias, cuando forman parte de la asamblea, o de las mujeres de la cabecera, cuando se permite su participación política. Muy abajo se encuentran las mujeres de las agencias, que, aun participando, saben que sus posibilidades de ocupar un cargo político son prácticamente nulas.

A pesar de que ha habido cambios desde su reconocimiento legal, la distribución del poder político en los municipios de usos y costumbres continúa siendo estratificada. Los representantes surgen casi totalmente entre los hombres de la cabecera, y muy secundariamente de entre los pobladores de las agencias. Las mujeres de la cabecera están destinadas, eso sí, a cubrir puestos administrativos o en comisiones, con poca o ninguna capacidad de decisión, y, salvo casos excepcionales, con obtención de escaso o nulo reconocimiento social por sus funciones. No obstante, con el paso de los años varias mujeres ya han ocupado el puesto de presidentas municipales, decenas empezaron a ocupar otros cargos en el cabildo de usos y costumbres, llegando actualmente a centenas.³⁴

Un elemento que pesa en el ánimo de los pobladores de la cabecera municipal a la participación de los ciudadanos de las agencias en la elección de los ayuntamientos, es el siguiente: les resulta complicado aceptar lo siguiente: si en las agencias municipales y de policía eligen a sus propias autoridades, ¿por qué van a venir a elegir a las autoridades que consideran solo ellos pueden nombrar: el ayuntamiento? Piensan que esto implica que aquellas tienen más derechos ciudadanos que los de la cabecera porque quieren designar doble autoridad: la de las agencias y al ayuntamiento.

Y aquí está una de las raíces del surgimiento de conflictos.

³⁴ En enero de 2017 el IEEPCO informaba que 21 mujeres encabezarían ayuntamientos electos por el régimen de sistemas normativos internos, y que, en total, 1,100 mujeres ocuparían cargos en estos municipios: 602 lo harían como propietarias y 508, serían suplentes. "En Oaxaca, 59 mujeres fungirán como presidentas municipales", en *Quadratin, Oaxaca*, 1 de enero de 2017. Consultado en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/oaxaca-59-mujeres-fungiran-presidentas-municipales/>

2. Carrera y prestigio

La carrera burocrática y el prestigio que se requiere para ser postulado y electo a un puesto en el cabildo han sido los rasgos más reiterados por los defensores del sistema de usos y costumbres. Veamos la aceptación y las funciones políticas que tienen en la actualidad.

Al preguntar si para obtener un cargo en el cabildo se requiere tener cargos anteriores, el grupo tradicionalista (municipios tipo 1) es el que más defiende la carrera en el sistema de cargos para ser postulado a un nuevo cargo, mientras que en los municipios en que participan de las agencias (tipos 2 y 4) son los que menos se interesan por la acumulación de cargos como requisito para ser postulado y elegido al cabildo.

Eso tiene su razón de ser: a los hombres de la cabecera les interesa que se reconozca la carrera en cargos para continuar en el control del ayuntamiento. Por su parte, a los habitantes de las agencias, que son un grupo emergente en la asamblea, les interesa lo contrario, esto es, que se elija a personas sin muchos antecedentes en el manejo del poder, y que respondan a las necesidades de todo el municipio, y no de un sector o grupo enquistado en el lugar.

En el caso de los usos y costumbres, estamos ante un sistema cambiante, en donde las agencias forman un agente político que exige apoyo presupuestal, y posiciones en el cabildo para defender sus intereses.

Por eso, cuando se pregunta si el prestigio es un atributo necesario para las personas a elegir, el grupo tradicional (municipios tipo 1) es el menos interesado en promoverlo, mientras que en los municipios tipos 2 y 4, es una cualidad definitoria. Al grupo tradicional le conviene más que se le juzgue por su carrera que por su pulcritud. Al grupo emergente, le interesa sobremanera que se postule y elija a personas que tengan atributos como la honestidad, el sentido de justicia, y que sus decisiones tengan en cuenta las carencias y demandas de todo el territorio, y no solo de una parte del mismo; eso se resuelve, solamente eligiendo a personas con tales atributos para la formación del cabildo.

A los votantes de la cabecera no les interesa discutir un cabildo en que intervenga la cabecera, los barrios y las agencias, sino nombrar a las personas que aseguren continuidad para la misma o para un grupo en el poder. Por el contrario, de las agencias surge una iniciativa de discusión y acuerdo para formar un cabildo plural, en el que tengan cabida los barrios y las agencias.

La ampliación de la asamblea tiene un efecto directo sobre el incremento de la participación y, al menos, la posibilidad de la discusión de un cabildo plural, con representación de los grupos asentados en el territorio municipal.

El sistema de usos y costumbres no es algo estático, sino un sistema dinámico que va ganando representación social y territorial, y, con ello, una ampliación de decisiones cada vez más democráticas.

3. *Los nuevos actores*

De cara al mejoramiento del sistema de usos y costumbres para incluir a grupos emergentes que han encontrado en el reconocimiento del sistema el mecanismo para expresarse y hacerse visibles, es mucho el camino que falta por recorrer. Pues, si atendemos a la representación de sectores emergentes en el cabildo, tenemos dos resultados: primero, el acceso de nuevos actores a medida que se amplía el caudal ciudadano de la asamblea, y segundo, una tenue incorporación de nuevos sujetos al cabildo durante los últimos años.

Si se sigue el sistema de asamblea por sus 4 niveles de reconocimiento e incorporación ciudadana, de acuerdo con el Cuadro 5, tenemos que en el primer tipo de cabildo se aceptaron a nueve mujeres, tres pobladores de agencias, 11 maestros, cero avecindados y cero migrantes en los 53 ayuntamientos de nivel 1 (cerrados); y a 47 mujeres, 77 pobladores de agencias, 55 maestros, cero avecindados y 33 migrantes en los 156 municipios de tipo 4 (abiertos).

CUADRO 5. Forma de asamblea e incorporación en el cabildo

<i>Tipo de asamblea</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Agencias</i>	<i>Maestros</i>	<i>Avecindados</i>	<i>Migrantes</i>	<i>Núm. mpos</i>
Cerrado	9	3	11	0	0	53
Semiabierto por territorio	3	8	2	1	3	23
Semiabierto por género	43	8	39	0	21	162
Abierto	47	77	55	0	33	156

Hay un avance en la aceptación de nuevos sujetos en los cabildos al pasar del tipo 1 al 4, pero esto es aún muy reducido. Para hablar de un cambio de tendencia en la composición y control del cabildo, o en la plena aceptación de las mujeres en los puestos de poder municipal, o de transparencia y equilibrio en la distribución de los recursos que llegan al municipio, es necesaria la emergencia de más organizaciones civiles a nivel local, así como la democratización y transparencia en los estados y en la federación. Mientras no existan movimientos, iniciativas y disposiciones que, desde abajo y desde arriba, promuevan una mayor democratización de la vida municipal, se verán limitados los recursos que el empobrecimiento y la crisis rural puedan generar en la transformación de la política local.

La ampliación de la asamblea no implica que, de manera automática, se realice una mayor transparencia y apertura en la representación de la comunidad, en la composición del cabildo, en su conducción, en el manejo y distribución de los recursos del municipio, ni en la discusión de los temas y proyectos que permitan encauzar un desarrollo equilibrado del territorio. La ampliación de ciudadanía es, tal vez, un paso necesario para el enriquecimiento del debate y de la representación, pero la democratización se encuentra obstaculizada por las múltiples inercias que operan todavía en favor de la concentración del poder y de la exclusión social.

Veamos algunos rasgos de este proceso, con aspectos de la dinámica política que se han podido registrar a través de la encuesta.