

III. La asamblea comunitaria

—Las agencias

Como hemos mencionado antes, los municipios oaxaqueños están formados, por lo general, por una cabecera y varias localidades más pequeñas, denominadas agencias municipales, agencias de policía y rancherías. Las dos primeras categorías administrativas han tenido de facto autonomía política frente a las cabeceras municipales, y las rancherías dependen de la cabecera municipal o de alguna de las otras dos demarcaciones internas.

Es decir, los pobladores de las agencias municipales o de policía, nombran a sus agentes municipales o de policía también mediante el sistema de usos y costumbres, que consiste en asambleas abiertas en las que se debate y se proponen candidatos a representarlos como autoridad local. Tales candidatos son votados mediante mano alzada, el uso de pizarrones o filas de simpatizantes, o a veces urnas, y los votos son contabilizados por una mesa de debates nombrada por los propios ciudadanos de la localidad. Ya así lo disponían dos disposiciones emitidas en la época de Juárez cuando se creó el concepto legal de agencias municipales como categorías administrativas, para las poblaciones con menos habitantes.²²

No obstante, la Ley Municipal de 1925 establecería que los ayuntamientos fueran los que nombrarían a los agentes municipales y de policía que ope-

²² “Todo pueblo mayor de quinientos habitantes tendría ayuntamiento, compuesto de presidente, regidores y síndicos, elector popularmente en elección directa. En las poblaciones con menos de quinientos habitantes, habría agentes municipales, también electos popularmente de manera directa”. Véase: Ley Orgánica Electoral del Estado. Decreto del 6 de noviembre de 1857, en *Colección de Leyes y Decretos del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1902, vol. 2, pp. 332-356 y Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior. Decreto del 16 de noviembre de 1857, en *idem*, vol. 2, pp. 357-370.

rarían como auxiliares de los mismos en las localidades menores que dependerían de la cabecera municipal;²³ pero en la práctica, se ha conservado hasta el día de hoy la autonomía de las agencias y éstas nombran a sus propias autoridades.

En los años ochenta la facultad de las agencias para nombrar sus propias autoridades fue reincorporada en la Ley Orgánica Municipal, que derogaba la ley de 1925.²⁴

Por otra parte, además de esa facultad electoral, mucho se ha insistido, y no sin razones, en la existencia de una autonomía territorial de facto, entre cabeceras y agencias municipales y de policía frente a la cabecera municipal. En muchos casos cada una de ellas constituye una unidad territorial y administrativa con capacidad de gobierno y autonomía propia. Una especie de pequeños municipios dentro de otro municipio.

En una parte de estos municipios que funcionan de esta manera, las agencias municipales y de policía ya no tienen derecho a participar en la elección del ayuntamiento, el cual es nombrado por los ciudadanos que residen en la cabecera municipal.

De acuerdo con los dos modelos mencionados antes, de un comunitarismo cerrado a un comunitarismo más abierto, en los municipios en donde solamente ciudadanos de la cabecera municipal (donde reside el cabildo y están situadas las oficinas administrativas del mismo), por lo general la localidad de mayor población, participan en el nombramiento del ayuntamiento, es más factible que la cabecera y sus agencias funcionen como unidades administrativas y territoriales separadas.

Por otro lado, en los casos en que se incluye a los habitantes de las agencias durante el nombramiento de autoridades del ayuntamiento, la ten-

²³ Ley Orgánica de Ayuntamientos de 28 de noviembre de 1925, *Mercurio*. Oaxaca, 8 de diciembre de 1925.

²⁴ Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, *Periódico Oficial*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 2 de febrero de 1984.

dencia es que las agencias se reconozcan y funcionen territorial y administrativamente con sus municipios.

—Las mujeres

Otro tema que buscó la encuesta fue saber los grados la exclusión desde una perspectiva de género. Existe un grupo de municipios de usos y costumbres en donde aún no se reconoce a las mujeres como parte de la asamblea comunitaria y, por consecuencia, carecen del derecho al voto para elegir autoridades. En contraste, algo alentador para el futuro es que en la mayor parte de los municipios a la pregunta de si participaban las mujeres de la cabecera en la elección del ayuntamiento, en el 81.8 % de los municipios respondieron que ya se incluye a las mujeres en la asamblea electoral y se reconoce su derecho a voto, como nos lo muestra el Cuadro 1.

CUADRO 1. Quiénes votan para elegir ayuntamientos de Usos y Costumbres: las mujeres de la cabecera municipal

		¿Votan mujeres de la cabecera municipal en las elecciones o asambleas para elegir autoridades municipales?			Total Sí
		Sí	No	No sabe	
Total estatal	Recuento	315	69	1	385
	%	81.8 %	17.9 %	.3 %	100. %

En cuanto a la pregunta sobre el número de cargos ocupados por mujeres en los ayuntamientos, la encuesta preguntó sobre las elecciones para elegir ayuntamientos que funcionarían en los periodos 2005-2007 y 2008-2010. En el cuadro 2 se percibe un incremento en el acceso a las mujeres a los puestos de dirección del ayuntamiento, aunque todavía de manera insuficiente.

CUADRO 2. Mujeres con cargos en ayuntamientos de Usos y Costumbres

			<i>Cargos ocupados por mujeres 2005-2007</i>	<i>Cargos ocupados por mujeres 2008-2010</i>	
Región	Cañada	Recuento	7	7	
		% de región	8.60 %	6.5 %	
	Costa	Recuento	5	7	
		% de región	6.20 %	6.5 %	
	Istmo	Recuento	1	0	
		% de región	1.20 %	0 %	
	Mixteca	Recuento	24	30	
		% de región	29.60 %	28 %	
	Papaloapam	Recuento	1	3	
		% de región	1.20 %	2.8 %	
	Sierra Norte	Recuento	13	19	
		% de región	16 %	17.8 %	
	Sierra Sur	Recuento	7	13	
		% de región	8.60 %	12.1 %	
	Valles centrales	Recuento	23	28	
		% de región	28.40 %	26.2 %	
	Total estatal		Recuento	81	107
			% estatal	100 %	100 %

Aunque tal vez un poco menos que lo que acontece en las zonas urbanas, las mujeres participan en la vida política de los municipios de usos y costumbres, votando y haciéndose cargo de comisiones y comités, aunque su acceso a la presidencia municipal todavía es difícil.

En la primera encuesta sobre usos y costumbres, levantada hace casi dos décadas, mientras en el 88 % de los municipios respondió que los hombres

votaban en las elecciones municipales, poco menos del 80 % respondió que las mujeres lo hacían.²⁵ La tendencia creció cerca de dos puntos (Cuadro 1). No obstante, aunque recientemente han sido electas algunas mujeres para presidir ayuntamientos de usos y costumbres,²⁶ existe una exclusión de su participación en la toma de decisiones en algunos casos. En algunos otros se violan derechos de minorías religiosas o ciudadanos particulares. Pero este no es un mal que solo se puede asignar a las comunidades indígenas, sino que existe en todo tipo de comunidades y en los centros urbanos del país. Afirmar que solo acontece en las comunidades indígenas es una forma de estigmatizar a este grupo de mexicanos.

En las elecciones municipales de 1998, por ejemplo, cinco mujeres fueron electas presidentas de ayuntamientos de usos y costumbres e igual número fungió en municipios por partidos políticos. Para 2001 siete mujeres fueron electas presidentas municipales por usos y costumbres y cinco en régimen de partidos. En 2004 ocho mujeres fueron presidentas municipales, solo una de las cuales gobernó un municipio de usos y costumbres. En 2007 nueve mujeres fueron electas como presidentas por régimen de partidos y tres por el de usos y costumbres.

En ese último año no había ninguna mujer en las presidencias municipales de los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima y Querétaro; mientras que en los estados de Chiapas, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas fueron electas solo tres presidentas municipales en cada uno y a nivel nacional únicamente había 180 mujeres a la cabeza de un total de más de 2,440 ayuntamientos.²⁷

En el periodo de gestión municipal, 2011-2013, en Oaxaca encabezaron los ayuntamientos 16 mujeres, de las que siete correspondieron a muni-

²⁵ Salvador Aquino Centeno y M. C. Velázquez Cepeda, *Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca: ¿Qué son los usos y costumbres para la renovación de ayuntamientos?* Oaxaca, CIESAS Istmo / Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1997, pp. 207-210.

²⁶ Véase Graciela Concepción Ángeles Carreño, "Representación femenina en gobiernos locales: una agenda por construir", en Diódoro Carrasco Altamirano y Moisés Jaime Bailón Corres (coords.), *¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México*, México, CNDH / Cámara de Diputados del Congreso de la Unión / IHHUABJO, 2009, pp. 199-209.

²⁷ *Idem*.

cipios que se rigen por sus propios sistemas normativos internos. En total las mujeres ocupaban 82 cargos de propietarias y 68 de suplentes en este tipo de cabildos: es decir 150 personas del sexo femenino cumplían cargos en el cabildo de usos y costumbres.²⁸

En enero de 2017, el Instituto IEEPCO informaba que 59 mujeres habían sido electas como presidentas municipales, 38 por sistema de partidos políticos y 21 por sistemas normativos internos. Además en esta última forma de organización, en total 1,100 mujeres ocuparían cargos en el cabildo: 602 como propietarias y 508 como suplentes.²⁹

La participación plena en la vida política nacional de las mujeres, bajo las mismas condiciones de igualdad frente a los hombres para hacerse cargo no solo del voto sino de la dirección de los cargos de elección, es uno de los retos del México de hoy. El desafío es mayor en los municipios estudiados, pero no exclusivo de ellos.

En un ensayo realizado sobre la experiencia de 18 mujeres que fueron electas presidentas municipales por el procedimiento de sistemas normativos internos, de 1995 a 2010, aunque todas ellas reconocen como el reto principal de ese sistema el romper las ataduras patriarcales que impiden la ciudadanía plena de la mujer, también todas estuvieron de acuerdo en conservarlo por la importancia que tiene para la autonomía, la unidad y cohesión de sus comunidades. Nadie se pronunció por una salida al desafío que implicara regresar al sistema de partidos en sus municipios, sino al contrario, señalaron que el sistema de usos y costumbres es perfectible, que dentro de él se podrá avanzar en el ejercicio pleno de la ciudadanía y sus derechos.³⁰

²⁸ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, *Relación de municipios en los que fueron electas mujeres como concejales para el periodo 2011-2013*. Oaxaca, IEEPCO, 2014, consultado en: <http://www.ieepco.org.mx/index.php/inicio.html>

²⁹ "En Oaxaca, 59 mujeres fungirán como presidentas municipales", *Quadratin, Oaxaca*, 1 de enero de 2017. Consultado en: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/oaxaca-59-mujeres-fungiran-presidentas-municipales/>

³⁰ Verónica Vázquez García, *Usos y costumbres y ciudadanía femenina. Hablan las presidentas municipales de Oaxaca. 1996-2010*. México, H. Cámara de Diputados / Colegio de Posgraduados / Miguel Ángel Porrúa, 2011.

Regresando a los resultados de la encuesta, que es la base de este ensayo, el Cuadro 3 nos muestra cuatro formas de integrar la asamblea para elegir al ayuntamiento en municipios de usos y costumbres, por nivel de participación de las agencias municipales y de policía y de las mujeres.

Cuadro 3. Formas de asamblea por nivel de reconocimiento ciudadano

<i>Votantes</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>%</i>
1. Hombres de la cabecera	53	13.5
2. Hombres de la cabecera y de las agencias	23	6.0
3. Hombres y mujeres de la cabecera	162	41.0
4. Hombres y mujeres de la cabeceras y las agencias	156	39.5
Total	394	100.0

El caso 1 (13.5 % de los municipios) es el más excluyente o restrictivo del ejercicio de la ciudadanía de las mujeres a nivel municipal, pues solamente los hombres de la cabecera tienen capacidad de expresión, de elección y de postulación a los cargos de elección en los órganos de autoridad comunitaria. Le denominamos a este caso: sistema de asamblea cerrada.

Los casos 2 y 3 (6 y 41 % de los municipios) presentan una exclusión parcial. En el primero hay una exclusión de género hacia las mujeres, mientras que en el segundo se presenta una exclusión territorial (no participan las agencias municipales y de policía y las rancherías). Al primero (2) le denominamos sistema de asamblea semi-abierta por territorio, y al (3) segundo sistema de asamblea semi-abierta por género.

El caso 4 (39.5 % de los municipios) es el único verdaderamente incluyente. Ahí están representados los hombres y las mujeres mayores de 18 años que habitan en el territorio del municipio, y son ellos los que deliberan acerca de los problemas municipales, y pueden elegir a las autoridades del cabildo. A este caso lo denominamos sistema de asamblea abierta.

Los casos más frecuentes se ubican en aquellos lugares en que votan solamente los ciudadanos de la cabecera municipal para elegir autoridades (tipos 1 y 3), con el 54.5 % y el tipo 4, en donde votan los hombres y mujeres de la cabecera y de las agencias del municipio (39.5 %).

En tres quintas partes de los municipios de usos y costumbres (60.5 % de los casos) hay algún tipo de exclusión social. Esto es así porque en poco más de la mitad de los ayuntamientos (54.5 %) no se da reconocimiento a la población de las agencias para participar en las asambleas para elegir a las autoridades municipales, y en el 19.5 % no se toma en cuenta a las mujeres que habitan en el lugar, tanto de la cabecera como de las agencias y rancherías.

No obstante, hay que reconocer que, si bien se han efectuado cambios en los sistemas de reconocimiento ciudadano en los últimos años, ampliando la noción de pertenencias que existe en ellos, dichos cambios no han cobrado aún fuerza suficiente para implantarse en todo el sistema de usos y costumbres. La noción de reconocimiento universal tendrá que esperar iniciativas o disposiciones que vengan de dentro o de fuera del sistema. Pero para allá apunta, dentro de otras razones, además de las políticas por la movilización de las mujeres y de los pobladores de las agencias; en el caso de aquellas, este fortalecimiento deriva también de las altas tasas migratorias de los hombres. Hay zonas en donde las asambleas empiezan a integrarse mayoritariamente por mujeres ante la ausencia de sus maridos e hijos en edad de votar.