
EL PROCESO ELECTORAL POR USOS Y COSTUMBRES

*Cipriano FLORES CRUZ**

Los fundamentos de la especificidad de un proceso electoral denominado usos y costumbres los encontramos en primer lugar en la existencia, tal vez la expresión más correcta sea supervivencia de las comunidades y pueblos originarios llamados comúnmente indios.

Los usos y costumbres son, en este sentido, la manifestación más clara y nítida, de largos años de resistencia y de lucha de los indios oaxaqueños para seguir siendo considerados como pueblos, esto es, como sociedades organizadas políticamente.

Este hecho trasciende el aspecto cultural de la existencia de los indios, ubicándose en la dimensión política.

En cuanto pueblos les es inherente la institucionalización de gobiernos encargados de la conducción de los esfuerzos colectivos. Por ello es indispensable la instrumentación de procedimientos y establecimiento de normas de costumbre para la elección de sus gobernantes.

La sola existencia, en cuanto culturas diferenciadas, no conduce necesariamente a la elección por usos y costumbres. De aquí la importancia de que en la legislación oaxaqueña se reconozca la existencia de los indios en cuanto pueblos y determine que puedan nombrar, en forma autónoma, a sus autoridades municipales y comunitarias.

* Secretario de Asuntos Indígenas del PRI en el Estado de Oaxaca.

Un segundo fundamento es el histórico. Se tiene información que a la llegada de los españoles, los habitantes del hoy territorio mexicano, tenían formas de gobierno y de designación de sus gobernantes por pueblos y comunidades los cuales formaban una unidad política, administrativa, económica y cultural.

Los españoles, al implantar el régimen municipal sobre las formas de gobierno indígena, producen una nueva forma de gobierno que hoy llamamos, por lo menos en Oaxaca, usos y costumbres.

Los usos y costumbres desde hace dos siglos han sufrido los embates del liberalismo que busca una igualdad formal entre ciudadanos indios y no indios, que a la postre ahonda más la desigualdad real.

Incluso se llega a la simulación y a la formalidad en las elecciones por partidos, cuando en realidad se realiza por usos y costumbres.

Luego entonces, la persistencia de las formas de gobierno y administración indígenas, a pesar de la imposición de otras formas derivadas del Estado Nacional, demuestran la existencia de los usos y costumbres.

El tercer fundamento es el democrático. La democracia significa la distribución del poder y no su concentración. A mayor poder disperso y diverso, más democrático es un Estado. La democracia no concuerda con la homogeneidad del poder sino con su diversidad.

Por lo anterior, la existencia de otras formas de gobierno, otros procedimientos de elección de autoridades y otras filosofías políticas, implican necesariamente el enriquecimiento de la democracia.

Un cuarto fundamento lo encontramos en el ámbito de lo ético, pues la existencia “del otro” o “de los otros” sirven de referencia para la valoración del yo o del nosotros.

Las relaciones de valor hacen posible la existencia de sociedades relativas y equivalenciales. Las sociedades indígenas siempre han jugado el papel de equivalenciales, esto es, han servido como expresión de valor de las sociedades occidentales.

El sentido ético de la relación está en el reconocimiento del valor que tienen las sociedades equivalenciales y no considerarlas como sociedades atrasadas o —como en un tiempo fueron consideradas— sociedades bárbaras.

Por último, podríamos considerar el fundamento jurídico. Es de todos conocido que desde la mitad del siglo XX fueron reconocidos los derechos de los grupos minoritarios, más tarde los derechos

de los pueblos indígenas. No fue extraño que en el año de 1992 fueren reconocidos por la Constitución General de la República como elementos esenciales de nuestra multiculturalidad.

Existen, pues, suficientes fundamentos para reconocer la legitimidad de los usos y costumbres en su ámbito electoral y no considerarlos como formas arcaicas de elección de autoridades, lo cual habría que superar o en su caso eliminar.

Si aceptamos y reconocemos los usos y costumbres sería conveniente exponer cómo se organizan y se llevan a cabo después de tres procesos electorales constitucionales en Oaxaca —en 1995, 1998 y 2001— formalmente reconocidos pasen a constituirse como costumbre jurídica.

La primera etapa del proceso electoral, entendida ésta como un conjunto de etapas, normas, procedimientos y actos que deben realizar las autoridades, los actores políticos y los ciudadanos que tienen por objetivo elegir a los integrantes de sus órganos de representación, consiste en determinar a los municipios que deberán renovar a sus autoridades por usos y costumbres.

Los usos y costumbres existían a pesar del no reconocimiento formal de los mismos.

Su reconocimiento a partir de las reformas de la Constitución oaxaqueña y del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales son el fin de la simulación o enmascaramiento que habían vivido y existido la gran mayoría de los municipios oaxaqueños.

Pero también es la aceptación del gran fracaso del Estado para imponer sus reglas de elección y del proyecto de asimilación de los pueblos indios a la vida y a las reglas de la clase dominante, que por regla es homogeneizante y etnocentrista.

Tampoco el gobierno podría reconocer la simulación por lo que no podría tener registro alguno de aquellos municipios que renovaban sus autoridades por usos y costumbres. Este fue un problema inicial que enfrentó la autoridad electoral.

Las investigaciones sociológicas, antropológicas o politológicas tampoco aportaban datos precisos sobre qué municipios elegían o designaban a sus autoridades por la vía no partidista. Luego entonces la determinación de cuáles municipios deberían renovar sus autoridades por usos y costumbres, fue una decisión subjetiva de los partidos políticos.

Vale la pena señalar los siguientes datos para establecer la relación entre los usos y costumbres y los pueblos indígenas.

Bajo un criterio estrictamente lingüístico la población indígena de Oaxaca es de 1 millón 120 mil 312 personas, de los cuales 19.6 por ciento sólo hablan su lengua materna.¹

Si consideramos la distribución de los indígenas por municipio de acuerdo con la Dirección General de Población de Oaxaca existen cuatro categorías de municipios:

- a) Indígenas, donde el 70% o más habla alguna lengua indígena;
- b) Predominantemente indígena, donde entre el 40% y menos de 70% hablan alguna lengua indígena;
- c) Con fuerte presencia indígena, donde entre el 10 y menos del 40% de sus residentes domina alguna lengua indígena, y
- d) Los no indígenas son aquellos en donde menos de 10% de la población de 5 años o más habla alguna lengua indígena.

Bajo este criterio de clasificación en el estado de Oaxaca tendríamos 211 municipios considerados como no indígenas, mientras que 359 lo serían.

Si consideramos que existen 418 municipios que eligen a sus autoridades por usos y costumbres, esto quiere decir que existen 59 municipios que no siendo indígenas eligen a sus autoridades por derecho consuetudinario.

Sobre este dato cabrían las siguientes interpretaciones:

- a) Las formas de elección del gobierno indígena son más resistentes a los embates de la asimilación o a la integración que la lengua indígena;
- b) Para la elección por usos y costumbres a los municipios les basta tener los antecedentes de haber sido pueblos indígenas y no necesariamente satisfacer todos los requisitos para ser considerados como tales;
- c) Son municipios sin importancia electoral y con nula competencia, por lo que los partidos consideraron que no importaba ser considerados de usos y costumbres.

¹ D. I. G. E. P. O.- Marginación municipal Oaxaca 2000. Dirección General de Población de Oaxaca. México 2002.

Por otro lado, encontramos a 28 municipios de régimen de partidos políticos que dentro de la clasificación anteriormente mencionada serían considerados como municipios indígenas, aquí también cabrían algunas hipótesis:

- a) Son municipios que desarrollaron en su seno una alta competencia partidista en las últimas elecciones, por consecuencia, cuando se logró el reconocimiento de los usos y costumbres les fue imposible anular la institucionalización de la lucha partidaria;
- b) Que el sistema de elección de usos y costumbres ya no era vigente en el momento de reconocimiento de los mismos;
- c) Son municipios que tradicionalmente han ganado los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional, por lo que no les era conveniente perder un bastión electoral cuyo reflejo estadístico es importante.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que la primera etapa del proceso electoral por usos y costumbres que llamamos definición de régimen le es menester una investigación mucho más profunda de las inconsistencias encontradas en los últimos tres procesos electorales, o en su caso, establecer normas mucho más precisas, puntuales y justas para que ambos regímenes electorales alcancen niveles de institucionalización que permitan su estabilidad y legitimación.

Como dato singular es de señalar que los dos procesos electorales posteriores al reconocimiento de los usos y costumbres de Oaxaca, esto es, mil novecientos noventa y ocho y dos mil uno los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional hicieron solicitud de cambio de régimen de usos y costumbres a régimen de partidos que al solicitar su ratificación por los ciudadanos de los municipios en ningún caso tuvieron ratificación alguna, lo que demuestra que sus peticiones no tenían sustento alguno.

La etapa de definición de régimen consta de varios actos que son:

- a) Solicitud de cambio de régimen;
- b) Búsqueda de consensos para el cambio de régimen en su caso;
- c) Integración del catálogo de municipios que eligen a su autoridad por usos y costumbres, y
- d) Aprobación del catálogo.

Esta etapa no ha estado exenta de dificultades y problemas, como ejemplo está el caso de Mazatlán Villa de Flores, municipio mazateco que por falta de consenso en la definición del régimen hubo que lamentarse la pérdida de una vida humana.

La segunda etapa del proceso electoral es la definición de la fecha de la elección. La definición del día de jornada electoral es importante porque existen municipios que cambian a sus autoridades cada año, cada año y medio, cada dos años y cada tres años; algunos cambian los regidores y permanece el presidente municipal, no pudiendo permanecer éste más de tres años.

La costumbre permanece en la gran mayoría de los municipios, esto es, se respeta la fecha que tradicionalmente cambian a sus autoridades.

Algunos celebran el acto antes de la siembra, otros el día del santo patrón del lugar para aprovechar la presencia de los emigrantes, otros lo realizan exactamente la noche del 31 de diciembre, poniendo en verdadero aprieto a las autoridades electorales para darle legalidad al acto puesto que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados deberán declarar la validez y calificar la elección de esa autoridad respectivamente, apenas unas horas antes de tomar posesión de su cargo.

En algunos casos se invita a un representante del Instituto Estatal Electoral como observador del acto o cuando existe algún tipo de conflicto, incluso a presidir la asamblea.

Los pueblos tienen diferentes costumbres para convocar a la elección, pues por lo regular es por asamblea general, siendo en algunos casos por urnas. El aviso por topil, aviso por convocatoria pública, aviso por tambora y campana de la iglesia son los más comunes.

En algunos pueblos antes de la convocatoria a la asamblea, la autoridad saliente, los principales, los tatamandones, los caracterizados han debatido y consensuado sobre los posibles ciudadanos que deberán ser postulados en la asamblea. Para la postulación toman en cuenta que garantice la unidad del pueblo, que haya desempeñado bien los cargos que haya ocupado, que sea honrado y trabajador, que sepa leer y escribir el castellano o simplemente que ya le toca desempeñar el cargo sin que importe mucho sus cualidades. Este último caso se observa en donde los pueblos ya no hay

personas que desempeñen los cargos. Hemos sido insistentes sobre el concepto cambio de autoridad y no la de la elección de autoridades porque en la gran mayoría de municipios no se observa competencia en la renovación de las autoridades. Me atrevería a sostener que en la gran mayoría de municipios oaxaqueños de usos y costumbres se da el gobierno por comisión, por tanto, se cambian a los comisionados y no se eligen.

A partir de la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la observancia de la normatividad sobre la convocatoria y la fecha de la elección se ha vuelto fundamental, incluso para el propio Consejo General del Instituto Estatal Electoral y el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del congreso oaxaqueño, esto es, se ha vuelto costumbre jurídica.

La etapa de la definición de la fecha de la elección consta de varios actos que son:

- a) Aviso de la fecha de la elección al Instituto Estatal Electoral;
- b) Convocatoria por la autoridad competente del municipio de la celebración del cambio de autoridades;
- c) Aviso del posible cambio de fecha, y
- d) Remisión al Instituto Estatal Electoral de la convocatoria, en su caso.

La tercera etapa es la llamada jornada electoral, celebración de la asamblea general o el día de cambio de las autoridades. Esta etapa consta de los siguiente actos:

- a) Instalación de la asamblea por la autoridad municipal en turno;
- b) Declaración del quórum legal para la celebración de la asamblea;
- c) Elección de la mesa de debate y escrutadores;
- d) Determinación del procedimiento para propuesta de candidatos;
- e) Determinación de la forma de votación;
- f) Cómputo de la votación;
- g) Información de los resultados;
- h) Resolución de alguna controversia;
- i) Levantamiento del acta de la asamblea, y
- j) Clausura de la asamblea.

Las asambleas pueden ser expeditas si se votan planillas, pero cuando es por cada cargo puede durar más de 12 horas. En las asambleas en que asisten más de 5,000 ciudadanos la votación se realiza por conteo, esto es, por comunidad y es manualizada.

Se discute bastante sobre el voto público o el voto no secreto, aduciendo la presión y la manipulación del votante; sin embargo, la discusión pública de las bondades, cualidades y capacidades de los candidatos diluye la presión sobre el votante, asimismo en cuanto que en la gran mayoría de los municipios de usos y costumbres no existen las campañas políticas, éstas sí presionan y manipulan al votante. Más de las veces se logran los consensos en plena asamblea, por lo que la votación pública a veces es mero formulismo.

Solamente en condiciones de alta competencia el voto público puede significar alguna presión sobre el votante. Además que en condiciones de alta competencia, regularmente la votación se hace en forma secreta por determinación de la propia asamblea o por acuerdo con la autoridad electoral.

Aquí habría que especificar que la voluntad de una asamblea expresada en forma libre, discutida con consentimiento, expresa una verdadera voluntad popular; por el contrario, considero que la suma de voluntades privadas expresadas en voto secreto no es expresión de la voluntad popular sino la voluntad de un determinado número de personas, o en su caso, es la privatización del voto.

Algunas especificidades:

Ante el problema de concentrarse en la cabecera municipal en aquellos casos de municipios con gran población y extensión territorial, que puede dar cabida al clásico acarreo de votantes, algunos municipios celebran asambleas simultáneas en todas las comunidades que componen el municipio.

Existe un caso, el municipio de Santiago Amoltepec de la Sierra Sur del Estado de Oaxaca que celebra tres asambleas: la primera es para sondear al pueblo sobre los posibles candidatos; la segunda para depurar a los elegidos en la primera asamblea, y la tercera para ratificar la decisión de la segunda asamblea; es como una especie de tres vueltas que busca el consenso popular. O el caso de San Mateo Piñas, en donde los ciudadanos eligen en asamblea popular a la autoridad electoral. Para ello, se elaboran las papeletas que se reparte con mucha antelación a cada ciudadano, éste discute con

la familia y con los vecinos el sentido de su voto y finalmente lo deposita en el día de la jornada electoral en la urna. Cabe hacer mención que en este municipio se prohíbe la campaña política.

La cuarta etapa es la llamada solución de controversias en caso de que existiesen.

Después de recibir la documentación de las asambleas, el Instituto Estatal Electoral espera un tiempo prudente antes de declararlas válidas para dar oportunidad a los ciudadanos que no están conformes con el resultado de la asamblea, por violación a alguna costumbre, o la violación de derechos consagrados en la Constitución que la costumbre no considere.

En la solución de controversias se privilegia el diálogo, el consenso, el acuerdo, la conciliación para preservar la paz en el municipio. Sólo cuando no se arriban a los acuerdos entre las partes se argumentan las normas jurídicas de derecho positivo y las normas de derecho consuetudinario con el propósito de intentar de nuevo llegar a nuevos consensos. La efectividad de este método ha sido contundente, a manera de ejemplo, en el proceso electoral del 2001 de 127 controversias, se resolvieron por esta vía 110 logrando una efectividad del 86.6%.

Sin embargo, es menester que los pueblos y comunidades cuenten con órganos jurisdiccionales competentes que después de la resolución del Instituto Estatal Electoral puedan acudir a los órganos de justicia electoral.

La quinta etapa es la llamada declaración de validez de las elecciones de los municipios por usos y costumbres por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.

La estrategia que ha seguido el Consejo General es: primera, declarar válidas las elecciones en que no hubiera conflictos y se hayan respetado las costumbres y después, abordar aquellos que tuvieron algún tipo de controversia.

Cabe aclarar que la declaración de validez, que si bien no es recurrible para los pueblos y sí para los partidos, no es la última instancia, pues la siguiente etapa es la calificación por el Congreso del Estado, erigido en Colegio Electoral. En algunos casos, el Colegio Electoral ha modificado la decisión del Consejo General del IEE aduciendo argumentos jurídicos y políticos. Es de señalar que la calificación política deberá ser sustituida por la justicia electoral y

arribar a estadios de plena judicialización para los municipios de usos y costumbres.

Se podrían considerar como integrantes de una séptima etapa de este proceso electoral: las segundas vueltas, las ratificaciones, los plebiscitos, las consultas y las elecciones extraordinarias. Esto es, son formas para lograr la estabilidad y gobernabilidad en los municipios que surgen los conflictos y la falta de acuerdos en la etapa de la controversia.

Las elecciones por usos y costumbres son la institución y la relación que nos hemos dado los pueblos indígenas como expresión de nuestra autonomía política, que también es inicio para lograr y alcanzar las diversas autonomías que nos faltan.