

¿LA LEGALIZACIÓN DE LOS “USOS Y COSTUMBRES” HA CONTRIBUIDO A LA PERMANENCIA DEL GOBIERNO PRIISTA EN OAXACA? ANÁLISIS DE LAS ELECCIONES PARA DIPUTADOS Y GOBERNADORES, DE 1992 A 2001*

KUNLE OWOLABI

UNO DE LOS DEBATES POLÍTICOS MÁS INTERESANTES en México, en los últimos años, es el concerniente a la relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano. A medida que el proceso de democratización ha ido minando los métodos de control político corporativistas y autoritarios, los grupos indígenas, que el sistema político –dominado por el PRI gobernante– tuvo marginados hasta hace poco, empezaron a exigir formas de representación más efectivas. De esta manera, a la par de la democratización se ha dado en México una nueva forma de “indigenismo”, que demanda más reconocimiento de los derechos sociales, culturales y políticos de los pueblos indígenas, en un Estado democrático pluricultural. Este proceso ha alcanzado su mayor avance en Oaxaca, donde, tras el levantamiento zapatista de 1994 en el vecino estado de Chiapas, el gobierno de Diódoro Carrasco introdujo, en 1995 y 1997, una serie de reformas políticas tendientes a reconocer, en todos los municipios, las formas de organización sociopolíticas de los indígenas, conocidas como “usos y costumbres”, a fin de otorgar más autonomía local a sus comunidades. A la fecha, 418 de los 570 municipios oaxaqueños –que representan 36% de la población del estado– conducen legalmente sus elecciones locales mediante asambleas comunales y el voto abierto y público, sin que medie en ellas partido político alguno.¹ Aunque estos procedimientos son, desde hace mucho, una marca característica de la realidad

* Para este trabajo el autor se basó en su tesis de maestría, titulada “Citizenship, Indigenous Autonomy and Democratization in Southern Mexico: The Impact of the Legalization of *Usos y Costumbres* on the Political System of Oaxaca”.

¹ Fausto Díaz Montes, “Elecciones locales en Oaxaca, 1995”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez y Fausto Díaz Montes (comps.), *Elecciones municipales en Oaxaca*, Oaxaca, UABJO/IEE, 2001, p. 125.

política oaxaqueña, no debemos subestimar la importancia de que se reconocieran constitucionalmente, pues ello representó un giro fundamental en la actitud del Estado hacia los pueblos indígenas. Sin embargo, la legalización de las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca no estuvo exenta de controversias. Dada la supremacía tradicional del PRI en este estado (que, hasta los años ochenta, llegaba a obtener hasta 90% del voto total en los comicios estatales y locales, debido en parte a sus alianzas informales con los líderes de las comunidades indígenas),² los detractores de los usos y costumbres sostienen que las recientes reformas, que prohíben la participación de los partidos políticos en las elecciones locales, en más de 400 municipios, han permitido que el PRI conserve las ventajas de que gozaba en la mayor parte de Oaxaca, antes de la apertura del sistema político mexicano. Por otra parte, sus defensores señalan que las elecciones estatales (tanto para diputados como para gobernador) se han vuelto cada vez más competitivas como resultado de dichas reformas electorales, que obligaron al PRI en el gobierno a cortar sus lazos institucionales con los gobiernos locales, en más de 400 municipios.

Este trabajo analiza los efectos que ha tenido la legalización de los usos y costumbres sobre los patrones de votación, en las elecciones estatales en Oaxaca. El punto clave que examinaremos es si dicha legalización contribuyó a que perdurara la supremacía priista en el estado. Aunque los usos y costumbres sólo atañen a las elecciones municipales, se cree que su legalización en 1995 tuvo repercusiones importantes en el comportamiento electoral en todo el estado, dada la alianza histórica entre los dirigentes de las comunidades indígenas y el PRI. Hasta 1995, el partido gobernante permitía que estas comunidades eligieran a sus autoridades municipales según las prácticas tradicionales, siempre que esos funcionarios apoyaran a los candidatos del PRI en las elecciones estatales y federales. Esta alianza tácita producía mayorías abrumadoras para el PRI, que todavía en 1986 obtuvo alrededor de 90% del voto total en las elecciones estatales. Sin embargo, con el surgimiento del PRD, en 1989, las elecciones estatales se volvieron cada vez más competitivas, sobre todo en la ciudad de Oaxaca y en el Istmo de Tehuantepec, aunque en otras partes del estado, donde el sistema de usos y costumbres era más generalizado, el PRI siguió predominando. Por ello, cuando el gobierno de Carrasco legalizó dicho sistema, en agosto de 1995, mucha gente consideró que tal reforma no haría sino institucionalizar un modelo elec-

² Fausto Díaz Montes, "Elecciones del fin de siglo, Oaxaca 1970-2000", en Víctor Raúl Martínez Vázquez (comp.), *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo*, Oaxaca, IIS-UABJO, 2000, p. 231; Benjamín Maldonado Alvarado, *Autonomía y comunalidad india: enfoques y propuestas desde Oaxaca*, Oaxaca, Carteles Editores, 2002, p. 37.

toral anticuado, que había contribuido a los casi setenta años de gobierno priista. Esta opinión persiste entre muchos detractores de los usos y costumbres, quienes temen que el PRI haya secuestrado el movimiento indígena en provecho de sus propios intereses de partido. Sin embargo, la única forma de confirmar o refutar esta aseveración es examinando la historia electoral de Oaxaca y determinar hasta qué punto los cambios en el comportamiento electoral en los últimos diez años son resultado de la legalización de los usos y costumbres.

La tesis que aquí presentamos es que no existen evidencias de que dicha legalización haya dado al PRI una ventaja injusta en las elecciones estatales. Aunque el partido aún conserva la gubernatura y tiene mayoría en el Congreso local (en 2001 ganó 24 de los 25 distritos electorales), esto no es producto de que el PRI haya ganado el “carro completo” en los municipios regidos por usos y costumbres (municipios U/C). De hecho, en el curso del último decenio las elecciones estatales se han vuelto cada vez más competidas en esos municipios, y la proporción del voto priista ha disminuido más en estas comunidades que en el resto del estado. Esta tendencia es anterior a la legalización de tales prácticas tradicionales, pues comenzó a principios de los años noventa, cuando el pacto político que en el pasado había garantizado al PRI el monopolio virtual de esas comunidades empezó a decaer como resultado de varios acontecimientos de orden social, político y económico —en particular, el nacimiento del PRD y el levantamiento zapatista en Chiapas—, los cuales provocaron una ruptura entre las incipientes organizaciones políticas indígenas y el PRI, y obligaron al gobierno a introducir ciertas reformas electorales. La convergencia continuó después de 1995, y desde 1998 no ha habido mucha diferencia entre el desempeño del PRI en los municipios que realizan sus elecciones locales mediante el régimen de usos y costumbres, y aquellos en los que no es así. Pese a la pérdida de votos, la legalización produjo dos beneficios muy claros para el PRI. En primer lugar, al abrir nuevos canales de representación para las organizaciones indígenas independientes, hizo que éstas tuvieran menos interés en aliarse políticamente con el PRD, con lo que afectó los resultados de este partido en las elecciones. En segundo lugar, dado que la legalización ha disminuido el peligro de que se produzca una revuelta indígena masiva, el PRI se beneficia con la estabilidad política y la gobernabilidad resultantes. La postura conciliatoria que ha adoptado el PRI oaxaqueño respecto de la cuestión indígena, aunada a las oportunas reformas de 1995, dio por resultado que el movimiento guerrillero del Ejército Popular Revolucionario (EPR) no captara muchas simpatías entre la opinión pública del estado. Aunque este efecto no sea de carácter estrictamente partidista, de cualquier forma fortalece al PRI como el partido gobernante en Oaxaca.

Este trabajo se ha organizado en cuatro secciones. La primera presenta información básica sobre las tendencias electorales recientes en Oaxaca y plantea dos hipótesis contrarias sobre el impacto de la legalización de los usos y costumbres en el comportamiento electoral en el estado. Luego de explicar la metodología utilizada para probar las hipótesis, presento un análisis detallado de las elecciones estatales, de 1992 a 2001, seguido de algunas conclusiones.

LOS HECHOS BÁSICOS Y LAS DOS CARAS DEL DEBATE

El análisis de los resultados de los principales partidos políticos en las elecciones estatales, desde los años ochenta, revela las siguientes tendencias. En primer lugar, el PRI perdió su posición hegemónica entre 1986 y 1995, periodo durante el cual la proporción de votos a su favor, en las elecciones estatales, declinó de 92 a 51%. Sin embargo, desde 1995 el voto priista se mantuvo relativamente constante, rondando el 50%. En segundo lugar, el PRD logró avances considerables en cada elección, desde su nacimiento en 1989, hasta 1998, con un porcentaje de votos que aumentó de 6.36% a 36.17%.³ No obstante, en 2001 el PRD tuvo un revés, al obtener apenas 19.24% del voto. En tercer lugar, el PAN incrementó de manera constante su porción del voto popular, de 3.40% en 1986 a 10.09% en 1998,⁴ mientras que en 2001 dio un salto y, aventajando al PRD, consiguió 19.43% de los comicios. Dado que estas cifras no varían según se trate de comunidades en las que se practican los usos y costumbres y aquellas en las que compiten los partidos políticos en elecciones municipales, sería necesario llevar a cabo más análisis para determinar si la legalización de los primeros ha influido considerablemente en el comportamiento electoral de los oaxaqueños. Durante el trabajo de campo que realicé en Oaxaca, entre julio y agosto de 2002, encontré dos opiniones muy distintas al respecto, las cuales he llamado hipótesis A y B.

De acuerdo con la hipótesis A, el PRI es el principal beneficiario de la legalización de los usos y costumbres, que prohíben la participación de los partidos políticos en las elecciones locales, en 418 municipios. Esto es especialmente desventajoso para los partidos de oposición, porque los municipios U/C tienen una larga historia de voto mayoritario por el PRI. Los partidos de oposición, que apenas en fecha reciente empezaron a competir en un puñado de municipios, han sido ahora expulsados de las elecciones locales, lo cual les dificulta ganar posiciones en aquellas zonas en las que no

³ Víctor Leonel Juan Martínez, "Los partidos de oposición: ¿una opción en Oaxaca?, *En Marcha*, julio de 2001, p. 11.

⁴ Víctor Leonel Juan Martínez, "Elecciones 2000 en Oaxaca: gana el PRI pero continúa su caída", *En Marcha*, agosto de 2000, p. 7.

estaban presentes antes de 1995. Por ello, dicha legalización ha dado al PRI nuevas fuerzas, al permitir que el partido conserve su último bastión sólido de votos y se aferre al poder en el ámbito estatal. Más aún, la legalización es contraria a los principios de la democracia liberal representativa, dado que reconoce la asamblea comunal y la votación abierta y pública como una alternativa válida al voto secreto. Uno de los principales voceros de esta tesis es el analista político estadounidense George Grayson, en cuya evaluación de las elecciones estatales de 2001 en México critica el sistema de usos y costumbres, porque propicia “la perpetuación del gobierno caciquil y la manipulación de los votos” en Oaxaca, con lo que permite que el PRI conserve la gubernatura y domine el Congreso local.⁵ Muchos observadores internacionales de los procesos electorales coinciden con esta opinión, lo mismo que la mayoría de los miembros del PAN. Según Leovigildo López, abogado del Comité Directivo Estatal de Acción Nacional, “todos saben que el único partido que se ha beneficiado del reconocimiento de los usos y costumbres es el PRI. No hay más partido.”⁶

De acuerdo con la hipótesis B, la legalización de estos últimos equilibra el terreno de juego entre los tres partidos al romper el vínculo institucional entre el PRI y las comunidades indígenas. Como resultado de la reforma de 1995, las comunidades indígenas que eligen a sus autoridades municipales mediante las prácticas tradicionales lo hacen así porque es su derecho constitucional y no porque exista algún tipo de acuerdo tácito con el PRI. La fractura de ese pacto político abre nuevas posibilidades a los partidos de oposición para que lleguen a regiones del estado en las que antes enfrentaban graves desventajas.⁷ Esta opinión se halla muy difundida entre los funcionarios de gobierno⁸ y los representantes del PRI.⁹ En el PRD, la opinión a este

⁵ George W. Grayson, *A Guide to the 2001 Mexican State Elections: Gubernatorial and Local Contests*, Washington, The Center for Strategic and International Studies, 2001, p. 38.

⁶ Entrevista a Leovigildo López, Comité Directivo Estatal del PAN, 1º de agosto de 2002.

⁷ Esta opinión ha sido expresada en diversas publicaciones recientes sobre los usos y costumbres y la política en Oaxaca, entre ellas, las de Jaime Bailón Corres (*Pueblos indios, elites y territorios*, México, El Colegio de México, 1999) y Benjamín Maldonado Alvarado (*op. cit.*) Otros autores han expresado su preocupación de que, si bien esto puede ser cierto en teoría, en algunas localidades el sistema de usos y costumbres sigue siendo susceptible de ser manipulado por grupos vinculados a partidos políticos o a otros actores externos. Véanse Colin Clarke, *Class, Ethnicity and Community in Southern Mexico: Oaxaca's Peasantries*, Oxford, Oxford University Press, 2000; María Cristina Velásquez, *El nombramiento: las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IEE, 2000.

⁸ Entre los funcionarios de mayor rango, los principales proponentes de esta tesis son Cipriano Flores Cruz (presidente del IEE de Oaxaca, de 1995 a 2002) y Carlos Moreno, de la Secretaría de Asuntos Indígenas.

⁹ Entrevista a Elías Cortés López, representante del PRI ante el IEE de Oaxaca, 26 de julio de 2002.

respecto está dividida; algunos miembros del partido consideran que la legalización de los usos y costumbres equilibró el terreno de juego entre los tres partidos,¹⁰ pero otros piensan que tan solo permitió que el PRI manipulara el movimiento indígena en provecho propio.¹¹

En un principio, mi opinión sobre los usos y costumbres era muy negativa. A primera vista, parecía que su legalización no era sino un pretexto muy conveniente para que el PRI pudiera sacar a los partidos de oposición, especialmente al PRD, de una gran parte del estado. Ciertamente, resultaba muy sospechoso que el porcentaje de votos del PRI en las elecciones estatales, que había decrecido 40% entre 1986 y 1995, se hubiera mantenido notablemente constante desde entonces. Pese a esto, sin embargo, el número de municipios regidos por el PRI sigue disminuyendo. En 1992, el PRI gobernaba 542 de los 570 municipios oaxaqueños (95%). Tras la legalización, el PRI ganó 111 de los 158 (69.6%) municipios aún abiertos a la competencia electoral en 1995,¹² y 113 de 152 (74.3%) en 1998,¹³ pero sólo 84 de 152 (55.3%) en 2001.¹⁴ Si los resultados de los comicios municipales son un indicador válido de los patrones de votación en las elecciones estatales, esto sugeriría que la prolongada caída del PRI ha continuado en las regiones del estado en donde los partidos compiten en el ámbito municipal, mientras que su proporción del voto ha tenido un aumento significativo en los municipios U/C. Pero, si bien esta hipótesis parecía inicialmente plausible, resulta ser falsa. Para este análisis utilicé los datos del Instituto Estatal Electoral (IEE) de Oaxaca a fin de estudiar el expediente electoral de cada partido, en cada distrito y en cada una de las elecciones estatales realizadas desde 1992, y presento un desglose de las tendencias electorales tanto en los municipios U/C como en los municipios de partido, desde 1995. Estos datos muestran que no hay pruebas de que la estabilización del voto priista, desde 1995, sea un corolario de la legalización de los usos y costumbres. De hecho, a partir de ese año los electores en los municipios U/C han votado menos por el PRI y se han observado coincidencias muy importantes en los patrones de votación entre los distritos en los que un alto porcentaje de los electores vive en municipios U/C y el resto del estado.

¹⁰ Entrevista a Rey Morales Sánchez, representante del PRD ante el IEE de Oaxaca, 19 de agosto de 2002.

¹¹ Entrevista a Juan Carlos Pascual Diego, Comité Directivo Estatal del PRD, 2 de agosto de 2002.

¹² Fausto Díaz Montes, "Elecciones locales en Oaxaca, 1995", *op. cit.*, p. 132.

¹³ Fausto Díaz Montes, "Elecciones municipales de 1998", en Víctor Raúl Martínez Vázquez y Fausto Díaz Montes (comps.), *Elecciones municipales en Oaxaca*, *op. cit.*, p. 157.

¹⁴ Víctor Leonel Juan Martínez, "Oaxaca 2001: nueva conformación política municipal", *En Marcha*, octubre de 2001, p. 4.

EXPLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

Desde 1995, Oaxaca está dividido en 25 distritos electorales, cada uno de los cuales elige un representante para el Congreso estatal, por mayoría relativa. El cuadro 1 presenta los distritos electorales de Oaxaca y la estructura política de sus municipios, y el mapa muestra su ubicación.

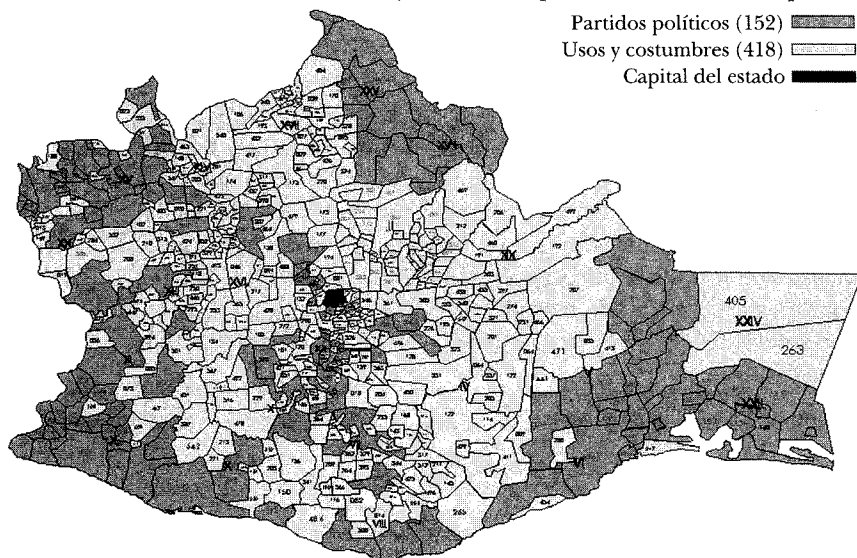
CUADRO 1
Distritos electorales de Oaxaca (1995)
y régimen electoral de sus municipios (1998)

<i>Distrito</i>	<i>Cabecera</i>	<i>Total de municipios</i>	<i>U/C</i>	<i>Partidos políticos</i>
I	Oaxaca de Juárez, Sur	8	4	4
II	Villa de Etla	29	21	8
III	Ixtlán de Juárez	51	51	0
IV	Tlacolula de Matamoros	37	35	2
V	Ciudad Ixtepec	14	4	10
VI	Santo Domingo Tehuantepec	8	3	5
VII	Miahuatlán de Porfirio Díaz	32	30	2
VIII	San Pedro Pochutla	14	11	3
IX	San Pedro Mixtepec	11	9	2
X	Ejutla de Crespo	29	26	3
XI	Santiago Pinotepa Nacional	24	4	20
XII	Putla de Guerrero	10	5	5
XIII	H. Ciudad de Tlaxiaco	35	33	2
XIV	San Pedro y San Pablo Teposcolula	34	31	3
XV	Huajuapam de León	28	11	17
XVI	Asunción Nochixtlán	32	31	1
XVII	Teotitlán de Flores Magón	46	33	13
XVIII	San Juan Bautista Tuxtepec	6	0	6
XIX	Ocotlán de Morelos	33	23	10
XX	Tamazulapam del Espíritu Santo	23	23	0
XXI	Santiago Juchitahuaca	28	17	9
XXII	Oaxaca de Juárez, Norte	14	11	3
XXIII	Juchitán de Zaragoza	12	0	12
XXIV	Matías Romero	7	2	5
XXV	Acatlán de Pérez Figueroa	8	0	8
	TOTAL	570	418	152

Fuente: Benjamín Maldonado Alvarado, *op. cit.*, pp. 42 y 43.

MAPA 1

Distritos electorales de Oaxaca y estructura política de sus municipios



Fuente: Instituto Electoral de Oaxaca (<http://iee-oax.org.mx/>)

En este trabajo, los distritos electorales se ordenaron según el porcentaje de electores registrados que viven en municipios U/C, para así poder identificar si el comportamiento electoral ha sido distinto en los distritos con predominio de estos municipios de aquellos en los que no son mayoritarios. Al final de cada cuadro reagrupé los distritos en seis categorías (que denominaré, en adelante, grupos distritales A a F), según el porcentaje de votantes que viven en municipios U/C. Los distritos se agrupan de la siguiente manera: 100%, 60 a 99%, 35 a 60%, 10 a 35%, 1 a 10% y 0%. Estos intervalos se establecieron así con el fin de identificar los distritos en los que no hay un solo municipio U/C (0%) y aquellos que sólo tienen municipios U/C (100%). Los distritos restantes están ordenados en torno al punto medio de 35%, que se aproxima al número de electores que viven en municipios U/C en Oaxaca.

Cabe hacer dos advertencias sobre las cifras que aquí se presentan. En primer lugar, con las reformas electorales de 1995 el número de distritos electorales en Oaxaca aumentó de 21 a 25.¹⁵ Entonces, a fin de comparar los diversos comicios tuve que ajustar las cifras de 1992 para que coincidie-

¹⁵ Fausto Díaz Montes, "Elecciones locales en Oaxaca, 1995", *op. cit.*, p. 120.

ran con las periferias de los distritos existentes en 1995. No obstante, hubo un problema que no pude resolver. En 1995, la capital del estado, Oaxaca de Juárez, estaba dividida en dos distritos electorales. Por desgracia, en las estadísticas del IEE correspondientes a 1992 no se desglosa la votación por casilla, en cada municipio, por lo que me fue imposible determinar la cantidad de votos emitidos en la ciudad de Oaxaca que correspondió a los distritos I y XXII. Por tanto, en los cuadros que presento, estos dos distritos muestran las mismas cifras electorales para 1992. En segundo lugar, debemos tener presente que, en lo que se refiere a los resultados de las elecciones en México, es sabido que las cifras son inexactas hasta mediados de los años noventa, dada la inexistencia de una autoridad electoral imparcial y de la frecuente comisión de flagrantes delitos electorales. Por ello, la información referente a los comicios realizados antes de ese periodo debe verse con suma cautela.

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Elecciones para gobernador y diputados del 2 de agosto de 1992

El siguiente cuadro muestra el porcentaje total de votos que obtuvieron el PRI, el PRD y el PAN en cada distrito electoral de Oaxaca. Como mencionamos, los 570 municipios están agrupados de acuerdo con los 25 distritos electorales que existen desde 1995. Por otra parte, dado que no se cuenta con datos para 1992, tomé como base las cifras de 1995 para calcular el porcentaje de electores en cada distrito que vive en un municipio U/C. No obstante, estas cifras sí nos son útiles para esclarecer si los habitantes de comunidades con predominio de municipios U/C han tendido a votar más o menos por el PRI, desde 1995.

En 1992, el candidato del PRI a la gubernatura, Diódoro Carrasco Altamirano, consiguió 74% de la votación y el partido triunfó en los 25 distritos electorales. En aquel momento, existía una relación fuerte y evidente entre los usos y costumbres y el voto a favor del PRI. En las elecciones tanto para diputados como para gobernador, el voto priista en el grupo distrital compuesto enteramente por municipios U/C fue superior en casi 20% al que se dio en los grupos distritales sin ningún municipio U/C. Como lo muestra el cuadro 2A, el PRI captó más de 80% de la votación total en seis de los trece distritos electorales en los que el porcentaje de electores que viven en municipios U/C superaba el promedio estatal, y sólo en dos de los doce distritos en los que ese porcentaje era inferior a dicho promedio. Por el contrario, en cuatro de los cinco distritos en los que el PRI obtuvo menos de 60% del voto total en las elecciones legislativas, menos de 10% del electorado vivía

CUADRO 2A
Elecciones para gobernador y diputados, 1992:
total de votos por distrito electoral

<i>Distrito</i>	<i>% de electores que viven en municipios U/C (1995)</i>	<i>Voto por el PRI (%)</i>		<i>Voto por el PRD (%)</i>		<i>Voto por el PAN (%)</i>	
		<i>1992 dip.</i>	<i>1992 gob.</i>	<i>1992 dip.</i>	<i>1992 gob.</i>	<i>1992 dip.</i>	<i>1992 gob.</i>
III	100	83.31	85.01	4.16	4.73	2.54	2.48
XX	100	83.80	84.61	4.36	3.45	2.77	2.81
IV	80.08	82.67	83.29	7.93	7.96	3.26	3.25
XVI	79.59	76.12	77.47	6.58	6.50	4.70	4.28
XIV	67.68	69.56	71.08	13.40	13.57	6.39	5.87
VII	67.09	85.20	85.37	1.33	1.55	7.41	7.32
X	65.91	74.38	74.64	9.05	9.16	6.67	6.64
XIII	63.03	82.37	83.46	5.30	5.29	3.09	3.32
II	58.06	77.77	78.65	10.12	10.25	4.89	4.56
XVII	53.46	77.88	80.76	3.91	4.06	10.09	9.13
VIII	49.86	65.56	67.39	11.13	11.35	3.28	3.31
XXI	45.12	75.71	76.02	9.03	9.21	6.01	6.06
XIX	40.48	80.45	81.37	5.88	5.98	7.38	7.04
OAXACA	33.16	72.78	74.26	9.13	9.36	6.01	5.12
IX	32.54	79.97	83.55	8.08	6.05	3.49	2.88
XXII	23.87	58.17	63.74	9.50	11.78	24.09	17.25
XII	23.54	82.15	83.10	3.65	5.38	2.20	2.28
XV	14.53	63.50	64.98	11.71	11.58	18.61	18.24
V	12.48	73.30	75.86	17.97	17.99	0.75	0.45
XXIV	7.95	86.93	88.01	9.77	9.31	0.66	0.65
VI	7.59	48.24	45.91	10.81	10.03	1.12	0.78
XI	7.04	75.89	76.45	9.18	9.42	1.43	1.37
I	4.76	58.17	63.74	9.50	11.78	24.09	17.25
XVIII	0	59.57	61.26	8.56	8.65	3.37	2.83
XXIII	0	58.29	58.84	36.71	35.89	1.08	1.02
XXV	0	76.66	76.33	5.53	5.75	2.16	2.10

Fuente: cálculos basados en los datos del IEE de Oaxaca, *Elección de diputados de mayoría relativa: votación por municipio*, Oaxaca, 1992; y *Elección de gobernador del estado: votación por municipio*, Oaxaca, 1992.

CUADRO 2B
Elecciones para gobernador y diputados, 1992:
total de votos por grupos distritales

<i>distritos</i>	<i>% de (1995)</i>	<i>Voto por el PRI</i>		<i>Voto por el PRD</i>		<i>Voto por el PAN</i>	
		<i>dip.</i>	<i>gob.</i>	<i>dip.</i>	<i>gob.</i>	<i>dip.</i>	<i>gob.</i>
Grupo A	100	83.56	84.81	3.81	4.14	2.66	2.65
Grupo B	60-99	78.38	79.22	7.27	7.34	5.25	5.05
Grupo C	35-60	75.47	76.84	8.01	8.17	6.33	6.02
Grupo D	10-35	71.42	74.25	10.18	10.36	9.83	8.22
Grupo E	1-10	67.53	68.53	9.82	10.14	6.83	5.01
Grupo F	0	64.84	65.48	16.93	16.76	2.20	1.98
OAXACA	33.16	72.78	74.26	9.13	9.36	6.01	5.12

Fuente: *ibid.*

en comunidades U/C. Esto sugiere que el PRI gozaba de una ventaja considerable en esas comunidades oaxaqueñas, lo cual incrementaba el voto total priista en la entidad.

Ahora bien, si las cifras de 1992 revelan una clara correlación entre el porcentaje de electores que vivían en comunidades U/C y el voto a favor del PRI, lo opuesto también es cierto para el PRD, cuyo promedio de votos en el grupo distrital A apenas llegó a 3.81%, y 16.93% en el grupo distrital F, durante las elecciones legislativas de 1992. De esta manera, la proporción de votos por el PRD en los distritos sin municipios U/C fue cuatro veces superior que en aquellos compuestos únicamente por municipios U/C. En cambio, la relación entre los usos y costumbres y el voto panista no es clara. El cuadro 2A muestra que, salvo por la ciudad de Oaxaca (distritos I y XXII) y Huajuapam de León (distrito XV) –dos zonas relativamente urbanizadas, con pocos municipios U/C– el voto panista es muy escaso en todo el estado. De hecho, es más débil en el Istmo (distritos V, VI, XXIII y XXIV) –región zapoteca con un historial de manifestaciones populares, pero con pocas comunidades U/C– que en las zonas donde la mayoría del electorado vive en comunidades U/C. Entonces, mientras que es claro que los patrones de voto en las regiones U/C tendían a beneficiar al PRI y a desfavorecer al PRD, no existe una relación clara entre los usos y costumbres y el voto por el PAN.

De todas las elecciones que analizamos en este trabajo, las de 1992 son las únicas en las que las prácticas tradicionales ejercieron una fuerte influencia sobre las preferencias del electorado. Ya en 1995 la correlación en-

tre los usos y costumbres y el voto priista empezó a desmoronarse rápidamente, como resultado de las dificultades sociales, políticas y económicas que enfrentó el gobierno del PRI.

Descontento creciente: las elecciones legislativas de 1995 y la legalización de los usos y costumbres

Las elecciones intermedias del 6 de agosto de 1995 representaron un brusco despertar para el PRI gobernante. Pese a su triunfo en todos los distritos electorales, sólo obtuvo 51.54% de la votación total, lo que significó una caída de casi 20% con respecto a los comicios anteriores y los peores resultados en la historia electoral de Oaxaca. El PRD, en cambio, consiguió su mayor éxito, al ganar 23.26% del voto total, y el PAN quedó en tercer lugar, con 11.35%.¹⁶ El PRI también perdió bastante terreno en los municipios U/C, al captar tan sólo 57.67% de la votación, contra 48.50% en el resto del estado.¹⁷

Antes de presentar un análisis por distrito de las elecciones de 1995, primero debemos identificar las causas de la drástica caída del PRI, particularmente en los municipios U/C. El trienio 1992-1995 vio un marcado incremento de las protestas populares y el descontento social en Oaxaca, como resultado de diversos problemas de orden social, político y económico que el gobierno priista se mostró incapaz de resolver. Aunque, a principios de los noventa, las reformas orientadas al mercado del presidente Salinas restablecieron el crecimiento macroeconómico, el oaxaqueño promedio se vio muy poco beneficiado con ese desarrollo, que se concentraba básicamente en los sectores industriales y financieros relacionados con el exterior. De ahí que, aun antes del colapso financiero de diciembre de 1994, la vida cotidiana ya era difícil en Oaxaca. Los productores agrícolas locales se oponían a la apertura comercial, temiendo la embestida de importaciones estadounidenses baratas.¹⁸ Por otra parte, en 1992 el gobierno de Salinas decidió modificar el artículo 27 de la Constitución mexicana a fin de poner término al antiguo compromiso del gobierno con la reforma agraria y permitir la privatización de hasta 48% de las tierras ejidales o propiedad de comunidades indígenas. Muchos campesinos se opusieron a esa reforma, temiendo que serían presionados para que vendieran sus tierras a inversionistas extranjeros o para que saldaran con ellas sus deudas.¹⁹ Esto constituía una amenaza particularmente grave en Oaxaca, donde casi 70% de las tierras es ejidal o co-

¹⁶ Víctor Leonel Juan Martínez, "Los partidos de oposición: ¿una opción en Oaxaca?, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷ Cálculos basados en las cifras que aparecen en IEE de Oaxaca, *Elección de diputados de mayoría relativa: votación por casilla*, Oaxaca, 1995.

¹⁸ Lynn Stephen, *Viva Zapata! Generation, Gender and Historical Consciousness in the Reception of Ejido Reform in Oaxaca*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1994, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 10-29.

munal, y los 330 mil ejidatarios y comuneros del estado representan 43.7% de la población económicamente activa.²⁰ De esta manera, si bien los campesinos mexicanos siempre habían considerado al PRI como el mejor garante de los derechos sobre sus tierras, a principios de los años noventa esto dejó de ser así.

Sin embargo, el episodio más fuerte de este periodo fue el levantamiento zapatista, en Chiapas. El 1° de enero de 1994, un grupo indígena rebelde, denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tomó el histórico poblado de San Cristóbal de las Casas y “secuestró” a decenas de funcionarios públicos, incluido un antiguo gobernador del estado. Estas acciones condujeron a un enfrentamiento con el ejército federal, pues se enviaron 30 000 efectivos para que aplacaran la rebelión. Sin embargo, los zapatistas pronto se ganaron la opinión pública mexicana, al hacer que la atención internacional advirtiera las desigualdades sociales, la discriminación y la pobreza abyecta de que eran víctimas los indígenas mexicanos. Según Jorge Hernández Díaz, el levantamiento zapatista tuvo efectos profundos en el movimiento indígena de Oaxaca, en donde había diversas organizaciones que simpatizaban abiertamente con el EZLN, tales como la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca (UNOSJO),²¹ la Federación Indígena de Oaxaqueños Binacionales (FIOB),²² Servicios del Pueblo Mixe (SER)²³ y la Coalición de Maestros y Promotores Indígenas en Oaxaca (CMPIO).²⁴ La UNOSJO, que desde mucho tiempo atrás había estado presionando al gobierno estatal para que reconociera la autonomía de las comu-

²⁰ *Ibid.*, p. 10.

²¹ Una confederación de 26 asociaciones comunales zapotecas, situadas en la Sierra Norte. Aunque el objetivo original de estas asociaciones era proteger la producción local de café e impulsar la construcción de carreteras, según Jorge Hernández Díaz, desde 1990 la UNOSJO ha sido una promotora muy importante de la identidad cultural zapoteca y defensora de los usos y costumbres. Véase, de él, *Reclamos de la identidad: la formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, Oaxaca, UABJO, 2001, pp. 199-203.

²² Confederación de asociaciones comunales, que abarca todo el estado. Fue creada por oaxaqueños radicados fuera de su tierra natal con el fin de establecer vínculos entre los trabajadores indígenas emigrantes que viven en California o el norte de México y sus comunidades de origen. Según Hernández Díaz, la FIOB es una promotora activa de los derechos humanos, sobre todo en la Mixteca, cuyas comunidades locales siempre estuvieron ligadas al PRI, a través de la CNC. *Op. cit.*, pp. 248-267.

²³ Jorge Hernández Díaz (*ibid.*, pp. 181-196) describe a SER como una confederación de asociaciones comunales de la región mixe de la Sierra Norte, dirigida por intelectuales y profesionales que pretenden impulsar el desarrollo comunitario y cultural, y preservar el medio ambiente natural en esa región.

²⁴ Organización de intelectuales y profesionales indígenas, de clase media, que se han dado a la tarea de fomentar la educación bilingüe y bicultural en Oaxaca y crear conciencia de la rica herencia cultural indígena que posee el estado.

nidades indígenas y que respetara sus usos y costumbres, envió víveres y provisiones, como "ayuda humanitaria", a los "municipios autónomos" de Chiapas, controlados por zapatistas.²⁵ De igual forma, los dirigentes de la FIOB y la CMPIO se contaron entre los representantes del EZLN durante las negociaciones para los Acuerdos de San Andrés.²⁶

La genialidad del zapatismo consistió en su habilidad para hermanar la demanda indígena de mayor autonomía con las del mexicano común por una reforma democrática. De esta manera, el zapatismo tocó una fibra sensible para muchos mexicanos mestizos, quienes también apoyaban la apertura política. Según Héctor Díaz Polanco:

El verdadero mérito de los zapatistas radicó en dos cosas: en su capacidad para enlazar las demandas de democracia, justicia y libertad que ellos enarbolaban, con la demanda indígena de autonomía, y en la tribuna nacional que construyeron para el debate de este tema, con lo que lograron que la reivindicación de los pueblos indios alcanzara una resonancia inusual. El vínculo resultó enormemente fecundo, y eficaz la apertura del espacio político.²⁷

En respuesta al levantamiento zapatista, el gobierno de Salinas inició una nueva ronda de negociaciones con todos los partidos, que culminó con las reformas electorales de febrero de 1994, con las que se habrían de fortalecer las bases democráticas y se garantizaría la imparcialidad de las elecciones de ese mismo año.²⁸ Estas reformas —que contenían nuevas cláusulas de seguridad para garantizar el voto secreto en las urnas, un proceso imparcial de selección de los funcionarios de casilla²⁹ y, por primera vez, la anuencia

²⁵ Hacia diciembre de 1994, los zapatistas habían establecido 37 "municipios autónomos" en Chiapas. (véase George Collier, "El nuevo movimiento indígena", en Lourdes de León Pascual (comp.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS, 2001, p. 299). Por su parte, Víctor Leonel Juan Martínez destaca que estos municipios, derivados de los 110 existentes en Chiapas, eligen a sus representantes locales por medio de los usos y costumbres, pero, a diferencia de comunidades similares de Oaxaca, ellos no reconocen otra autoridad más alta que la suya. Cfr., de él, "Autonomía municipal y municipios 'autónomos'", *En Marcha*, mayo-junio de 1998.

²⁶ Jorge Hernández Díaz, *op. cit.*, pp. 114 y 274.

²⁷ Jorge Hernández Díaz, "Retos y oportunidades en la formación del movimiento indígena en Oaxaca", en Víctor Raúl Martínez Vásquez (comp.), *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo*, Oaxaca, IIS-UABJO, 2000, pp. 199 y 200.

²⁸ Jorge Alcocer V., "Recent Electoral Reforms in Mexico: Prospects for a Real Multi-Party Democracy", en Riordan Roett (comp.), *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 63.

²⁹ Jorge I. Domínguez, "The Transformation of Mexico's Electoral and Party Systems, 1988-1997: An Introduction", en Jorge I. Domínguez y Alejandro Poiré (comps.), *Toward Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*, Nueva York, Routledge, 1999, p. 6.

para que hubiera “observadores electorales extranjeros” que vigilaran los procesos—³⁰ complementaron las de 1992-1993, con las cuales el gobierno de Salinas aceptó aumentar el número de representantes de la oposición en el Senado, derogar el procedimiento por el cual los resultados electorales eran ratificados por el propio Congreso (“autocalificación”) y crear el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), con plenas facultades legales para dirimir las disputas electorales.³¹

En Oaxaca, el gobierno de Carrasco respondió con un programa de reformas propio³² y, en febrero de 1995, organizó una “mesa de concertación” con los representantes de los tres partidos políticos más importantes y grupos de la sociedad civil. El programa de reformas contenía propuestas para elevar el número de diputados elegidos por representación proporcional, de 10 a 17.³³ La oposición, por su parte, exigió que se separara el PRI del aparato de Estado, argumentando que la Presidencia del Consejo General del IEE debía ser autónoma respecto de la Secretaría de Gobierno, y que debían emitirse nuevas leyes que limitaran el financiamiento para las campañas y derogaran la facultad de “autocalificación” del Congreso local.³⁴ El gobierno de Carrasco presentó la contrapropuesta de modificar el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) para que se diera reconocimiento legal a las elecciones locales por usos y costumbres, realizadas en los municipios con un porcentaje elevado de población indígena o campesina. Esta propuesta fue muy polémica, pues implicaba un alejamiento radical de los principios liberales de la Constitución de 1917 y contravenía la añeja renuencia del Estado mexicano a otorgar derechos especiales a las minorías étnicas. Así, la propuesta fue enérgicamente rechazada no sólo por el PAN, sino también por algunos sectores del PRI y del PRD. Para muchos priistas la legalización era innecesariamente peligrosa, pues significaba que el partido habría de retirarse de alrededor de 400

³⁰ Juan Molinar Horcasitas, “Renegotiating the Rules of the Game: The State and the Political Parties”, en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (comps.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1996, p. 35.

³¹ Jorge Alcocer V., *op. cit.*, p. 29.

³² Aunque parezca una coincidencia, tanto María Cristina Velásquez como Víctor Raúl Martínez Vásquez demuestran que se trata de una tendencia general de los gobiernos estatales de Oaxaca a imitar, para sus reformas, aquellas adoptadas por el gobierno federal en años anteriores. Véase Velásquez, *El nombramiento...*, *op. cit.*, pp. 131-134; Martínez Vásquez (comp.), *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo*, *op. cit.*, pp. 232-235.

³³ Jaime Bailón Corres, *op. cit.*, p. 234.

³⁴ Fausto Díaz Montes, “Elecciones locales en Oaxaca, 1995”, *op. cit.*, p. 120; Jaime Bailón Corres, *op. cit.*, p. 234.

municipios.³⁵ Por otra parte, muchos perredistas temían que los usos y costumbres no harían sino consolidar los antiguos métodos de control político en las comunidades indígenas, con lo que se garantizaría una sólida mayoría de votos priistas para los años venideros. En los meses previos a las elecciones intermedias de 1995, varias organizaciones indígenas empezaron a presionar al gobierno estatal para la legalización, incluidas SER, UNOSJO,³⁶ las Organizaciones Indígenas para la Defensa de los Derechos Humanos en Oaxaca (OIDHO)³⁷ y la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO),³⁸ así como también la jerarquía católica, que, bajo la guía del arzobispo Bartolomé Carrasco, había establecido vínculos muy amplios con grupos de indígenas católicos laicos.³⁹ Sin embargo, la aprobación de la ley sobre usos y costumbres se postergó por la fuerte oposición dentro del Congreso. Finalmente, las reformas liberales se suscribieron en mayo de 1995.⁴⁰

Los meses precedentes a los comicios de agosto de 1995 estuvieron marcados por numerosas manifestaciones públicas, pues la Coalición de Obremos, Campesinos y Estudiantes del Istmo (COCEI) organizó bloqueos de carreteras, marchas de protesta, ocupaciones de edificios públicos y protestas frente al Palacio de Gobierno de la capital del estado.⁴¹ Asimismo, otras ONG culparon al gobierno de manipular las elecciones y diversos grupos de católicos laicos impartieron talleres para ampliar la conciencia sobre los derechos humanos y las responsabilidades cívicas.⁴² En el Istmo, la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI) organizó manifestaciones en las 52 comunidades para denunciar la corrupta costumbre del PRI de utilizar las instituciones públicas para apoyar las actividades del partido y financiar a sus candidatos.⁴³ Por otra parte, varios actores civi-

³⁵ Fausto Díaz Montes y Benjamín Maldonado Alvarado explican que muchos priistas tradicionales juzgaban sumamente riesgosa esta estrategia, pues ellos consideraban que el ayuntamiento era la última línea de defensa que tenía el partido para asegurarse el control político local. Esto era particularmente importante en aquellas comunidades indígenas cuyas costumbres propias no siempre coincidían con el derecho federal. Por tanto, el presidente municipal era considerado, sobre todo, como el representante del PRI ante las comunidades indígenas, más que como un representante del pueblo. Véase Díaz Montes, *Los municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca*, Oaxaca, IIS-UABJO, 1992, p. 30; Maldonado Alvarado, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

³⁶ Jorge Hernández Díaz, *Reclamos de la identidad*, *op. cit.*, pp. 199-203.

³⁷ EDUCA, *Breve panorama de la situación pre-electoral en Oaxaca*, Oaxaca, 1995, p. 19.

³⁸ *Idem.*

³⁹ Fausto Díaz Montes, "Elecciones locales en Oaxaca, 1995", *op. cit.*, p. 122.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 121.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Ibid.*, p. 122.

⁴³ EDUCA, *op. cit.*, p. 19.

les, no estatales, como EDUCA y la Pastoral Social desempeñaron un papel importante, promoviendo el voto ciudadano y vigilando los procesos electorales. Como resultado de estos varios factores, los comicios legislativos del 6 de agosto de 1995 fueron un hito en la evolución política de Oaxaca.

En el cuadro 3 se desglosan los votos que obtuvieron el PRI, el PRD y el PAN en cada uno de los distritos de Oaxaca, en 1995, y los cambios de los totales electorales desde 1992.

CUADRO 3A
Elecciones legislativas de 1995: total de votos por distrito electoral

Distrito	% de electores que viven en municipios U/C	Voto por el PRI		Voto por el PRD		Voto por el PAN	
		1995 (%)	% Δ 1992-1995	1995 (%)	% Δ 1992-1995	1995 (%)	% Δ 1992-1995
III	100	52.31	-31.00	27.88	+23.72	6.97	+4.43
XX	100	61.36	-22.44	26.58	+23.12	3.30	+0.53
IV	81.08	67.01	-15.66	11.38	+3.45	10.43	+7.17
XVI	79.59	56.63	-19.49	18.83	+12.25	9.38	+4.68
XIV	67.68	56.94	-12.65	19.90	+6.50	10.36	+3.97
VII	67.09	51.38	-33.82	15.51	+14.18	18.66	+11.25
X	65.91	49.32	-25.06	22.89	+13.84	16.19	+9.52
XIII	63.03	53.10	-29.27	25.77	+20.47	7.01	+3.92
II	58.06	48.15	-29.62	22.75	+12.63	12.80	+7.91
XVII	53.46	71.52	-6.36	11.80	+7.89	1.95	-8.14
VIII	49.86	46.28	-19.28	28.39	+17.26	10.99	+7.71
XIX	45.12	56.86	-23.59	14.17	+8.29	17.93	+10.55
XXI	40.48	43.35	-32.36	37.45	+28.42	7.15	+1.14
OAXACA	33.29	51.54	-21.24	23.26	+14.13	11.35	+5.34
IX	32.54	43.91	-36.06	29.64	+21.56	17.54	+14.05
XXII	23.87	37.93	-20.24	18.99	+9.49	26.35	+2.26
XII	23.54	42.44	-39.71	41.32	+37.67	3.31	+1.11
XV	14.53	50.44	-13.06	18.94	+7.23	23.48	+4.87
V	12.48	55.83	-17.47	37.92	+19.95	1.86	+1.11
XXIV	9.95	44.71	-42.44	32.32	+22.55	1.11	+0.45
XI	7.04	46.43	-29.46	32.70	+23.52	6.69	+5.26
I	4.76	34.60	-23.57	19.72	+10.22	27.47	+3.38
XVIII	0	53.63	-5.94	11.36	+2.80	18.24	+14.87
XXIII	0	53.74	-4.55	41.59	+4.88	1.94	+0.86
XXV	0	58.64	-18.02	9.02	+3.49	13.71	+11.55

Fuente: cálculos basados en los datos del IEE de Oaxaca, *Elección de diputados de mayoría relativa: votación por casilla*, Oaxaca, 1995.

CUADRO 3B
Elecciones legislativas de 1995: total de votos por grupo distrital

Distrito Grupo	% de electores que viven en municipios U/C	Voto por el PRI		Voto por el PRD		Voto por el PAN	
		1995 (%)	% Δ 1992-1995	1995 (%)	% Δ 1992-1995	1995 (%)	% Δ 1992-1995
Grupo A	100	56.84	-26.72	27.23	+23.40	5.14	+2.48
Grupo B	60-99	55.73	-22.66	19.05	+11.78	12.07	+6.75
Grupo C	35-60	53.23	-22.42	22.91	+14.90	10.17	+3.83
Grupo D	10-35	46.11	-25.31	29.36	+19.18	13.21	+3.28
Grupo E	1-10	44.20	-23.11	27.02	+17.25	10.26	+3.42
Grupo F	0	55.34	-9.50	20.66	+3.72	11.30	+9.09
OAXACA	33.29	51.54	-21.24	23.26	+14.13	11.35	+5.34

Fuente: *idem*.

Además de las drásticas pérdidas que sufrió el PRI en casi todos los distritos, el rasgo más sobresaliente de las elecciones de 1995 fue que el voto priista tuvo su mayor caída en los distritos con predominio de municipios U/C o en aquellos donde las organizaciones indígenas eran particularmente activas. A su vez, el PRD fue el principal beneficiario del derrumbe de la hegemonía priista en la mayoría de esos distritos. En la Sierra Norte (distritos III y XXII), en donde el total de la población vive en comunidades U/C, la derrota del PRI se debió en gran medida a un renacimiento de la cultura indígena, dirigido por UNOSJO y SER, por el cual la región se transformó de un bastión del PRI en una zona con organizaciones indígenas independientes y muy fuertes cuyos dirigentes a menudo eran simpatizantes del PRD. En el distrito III, el porcentaje de votos priistas decreció de 83 en 1992 a 52 en 1995, mientras que los votos por el PRD aumentaron siete veces, de 4% a 28%. Los resultados del PRD mejoraron debido a la candidatura de Aldo González, un miembro destacado de la UNOSJO cuya campaña era apoyada por los representantes de 22 comunidades zapotecas y chinantecas de la Sierra. Aunque éstas inicialmente apoyaron su postulación como candidato independiente, González decidió afiliarse al PRD para tener más posibilidades.⁴⁴ En el distrito XX, la sede de SER, la tendencia fue similar, con una caída del voto priista de 84% en 1992 a 61% en 1995, mientras que el del PRD se multiplicó seis veces, pues alcanzó 27%. De igual manera, en la región

⁴⁴ Wim Gijssbers, *Usos y costumbres, caciquismo e intolerancia religiosa: entrevistas a dirigentes indios de Oaxaca*, Oaxaca, Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C., 1996, p. 29.

mixteca (distritos XXI, XIII, XII y XI), en donde la FIOB es particularmente activa, el PRI tuvo un desempeño muy deficiente, con un porcentaje de votación que cayó 32, 31, 40 y 29, respectivamente. Por último, en el distrito XXIV (Matías Romero), donde la UCIZONI organizó decenas de protestas públicas contra el PRI, el apoyo a este partido disminuyó de 87% en 1992 a 45% en 1995. Por el contrario, el PRD tuvo avances sorprendentes, de al menos 25% del voto total en cada uno de estos distritos.

Los vínculos crecientes entre las organizaciones indígenas y el PRD no eran completamente partidistas. Hasta mediados de los noventa, organizaciones tales como SER o la UNOSJO, que buscaban nuevos canales de representación, a menudo veían al PRD como un vehículo para presionar al gobierno estatal a fin de que reconociera la autonomía de las comunidades indígenas y, al mismo tiempo, para ganar una voz en el Congreso local. Esta relación la describe Joel Aquino, un antiguo diputado del PRD (1995-1998) y profesor de Yalálag, una comunidad zapoteca de la sierra:

No puede haber democracia sin la participación organizada de los pueblos indígenas. Los partidos políticos rechazaron nuestras propuestas diciendo que la modernidad ha arrasado la tradición y que las comunidades están cerradas por la tradición. Decían que las comunidades se modernizan por medio de los partidos. No luchamos contra la modernidad, sino que queremos fundirla con elementos de la tradición en una sola pieza. A eso llamamos reforma política y Estado democrático. Las comunidades proponen que se respete el sistema tradicional de elegir a las autoridades. No existe el sistema de partidos políticos, sólo del PRI. Falta mucho para que el PRD enraice en las comunidades y las colonias populares. El mismo gobierno pone obstáculos para desarrollar el sistema democrático, no las comunidades. Al contrario, la propuestas de las comunidades fertilizan el sistema político en este país. Tratamos de construir una pequeña vereda que nos conduzca al Congreso local.⁴⁵

Estos vínculos entre el PRD y las organizaciones indígenas constituían una grave amenaza para el PRI, sobre todo después de las elecciones de 1995, cuando fue claro que el partido ya no podría seguir contando con un voto casi unánime en los municipios U/C. Ante estos resultados, la propuesta de Carrasco de legalizar las prácticas tradicionales ya no pareció tan riesgosa a los priistas renuentes, dado que el partido ya había perdido mucho apoyo en esas comunidades.

De esta manera, una de las primeras acciones de los legisladores que entraron en funciones en 1995 fue ratificar los cambios propuestos al CIPPEO, para llevar a cabo dicha legalización. Esta reforma, adoptada el 30

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 30 y 31.

de agosto de 1995, representó un hito en el desarrollo político de Oaxaca. Curiosamente, la enmienda al libro IV del CIPPEO no prohibió explícitamente la participación de los partidos políticos en las elecciones por usos y costumbres. Según el artículo 112, “las comunidades, respetando sus usos y costumbres, registrarán a sus candidatos directamente, sin intervención de partido político alguno, o bien a través de alguno de ellos”.⁴⁶ Por otra parte, las así regidas seguían teniendo que ratificar las decisiones tomadas por la asamblea comunitaria, mediante una elección formal, por medio de boletas y urnas. De los 412 municipios que realizaron una asamblea previa a las elecciones municipales del 12 de noviembre, sólo 89 registraron su lista de candidatos como una “planilla comunitaria”, y 312 la registraron con el PRI.⁴⁷ La falta de claridad en la ley de 1995 produjo gran confusión en muchos pueblos con respecto al papel que desempeñarían los partidos políticos en las elecciones por usos y costumbres. El de María Cristina Velásquez, cuyo libro editado en 2000, *El nombramiento*, constituye sin duda uno de los análisis más completos de las elecciones por usos y costumbres, sostiene: “Lo que pasó en los comicios del 12 de noviembre era un desmadre. Había mucha confusión, mucha incertidumbre en las comunidades, porque la gente no conocía los derechos que tuvieran ante la nueva legislación. En muchos lugares, esta incertidumbre benefició al PRI.”⁴⁸

Por ejemplo, en Santa Catarina Mechoacán, una comunidad mixteca de La Costa, las autoridades decidieron registrar a los candidatos elegidos en su asamblea general con el PRI, por temor de que el gobierno retirara fondos al municipio si se rompía ese vínculo.⁴⁹ Sin embargo, tres años después, cuando un grupo local perredista solicitó un financiamiento a su partido para poder competir en las elecciones de 1998, las autoridades municipales salientes solicitaron ante el IEE que “se regrese a sus usos y costumbres para evitar la intromisión de partidos políticos en su comunidad”.⁵⁰ Esta petición fue aceptada y, desde 1998, Santa Catarina Mechoacán se cuenta entre los 418 municipios U/C.⁵¹ Este ejemplo deja ver la falta de información sobre las reformas de 1995 que aún persistía en muchas comunidades aisladas, lo cual a menudo beneficiaba al PRI.

En octubre de 1997, el Congreso estatal aprobó una segunda reforma al libro IV del CIPPEO, con el fin de otorgar más autonomía a las comuni-

⁴⁶ EDUCA, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁷ María Cristina Velásquez, *op. cit.*, pp. 138 y 139.

⁴⁸ Entrevista a María Cristina Velásquez, autora de *El nombramiento...*, 20 de agosto de 2002.

⁴⁹ María Cristina Velásquez, *op. cit.*, p. 239.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem.*

dades indígenas.⁵² La ley de 1997 prohíbe la participación de los partidos políticos en elecciones realizadas por usos y costumbres (artículo 118) y reconoce a los candidatos elegidos por las asambleas comunitarias como el gobierno oficial del municipio (artículo 116).⁵³ De esta manera, desde 1998, las elecciones municipales realizadas por asamblea general no se ratifican por medio de las urnas y el voto secreto. Por otra parte, el artículo 124 de la reforma de 1997 permite que las comunidades determinen la duración del encargo municipal, de acuerdo con las tradiciones locales, siempre que no exceda de tres años.⁵⁴ Por último, las propias autoridades municipales son ahora responsables de vigilar los procesos electorales en los municipios U/C, a reserva de que informen al IEE con anticipación sobre la fecha, lugar y ubicación de la asamblea general, y que presenten un informe por escrito de los procedimientos.⁵⁵ Así, la función del IEE se limita a validar las elecciones, lo que se hace de manera más o menos automática, salvo que miembros de la comunidad presenten una queja administrativa. Según David Recondo, lo único que hizo la reforma de 1997 para regular el IEE fue estipular normas mínimas para las elecciones por usos y costumbres, con lo que se dejó al proceso vulnerable a la manipulación.⁵⁶ A pesar de sus deficiencias, dicha reforma fue sin duda la legislación más avanzada del país en lo concerniente al reconocimiento de las formas indígenas de organización sociopolítica.⁵⁷ Sin embargo, al regular la autoridad del estado en las comunidades indígenas, la legislación de 1997 no hace mucho por evitar que los usos y costumbres sean manipulados por quienes están en el poder.⁵⁸

El elemento final de la “política indígena” del gobierno de Carrasco fue la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que adoptó el Congreso estatal en junio de 1998.⁵⁹ Esta legislación, que reconoce los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas, fue la obra máxima del gobernador y del presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, Jaime Bailón Corres.⁶⁰ La ley reconoce la validez de los sistemas normativos indígenas en áreas tales como la vida familiar, el derecho civil, la

⁵² *Ibid.*, pp. 141 y 142.

⁵³ El texto completo del CIPPEO se encuentra en una publicación del IEE de Oaxaca titulada *El compendio de legislación electoral de Oaxaca*, Oaxaca, 1998.

⁵⁴ CIPPEO, libro IV, en IEE de Oaxaca, *op. cit.*

⁵⁵ *Ibid.*, artículo 116.

⁵⁶ David Recondo, “Usos y costumbres: procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”, en Lourdes de León Pascual (comp.), *op. cit.*, p. 97.

⁵⁷ María Cristina Velásquez, *op. cit.*, p. 142.

⁵⁸ David Recondo, *op. cit.*, p. 101.

⁵⁹ Benjamín Maldonado Alvarado, *op. cit.*, p. 51.

⁶⁰ Homero Villarutia, “Cómo se hizo la reforma indígena en Oaxaca”, *En Marcha*, mayo de 2001, p. 33.

resolución de conflictos y la organización social y política.⁶¹ También otorga autonomía a las comunidades indígenas oaxaqueñas en el ámbito municipal (artículo 8) y estipula el derecho de los pueblos a practicar o revivir sus costumbres locales (artículo 12). Una vez más, los partidos políticos tuvieron opiniones divididas con respecto a esta legislación, pero al final Carrasco logró la mayoría de dos terceras partes que requería para que se aprobara: 22 de 25 votos del PRI, 3 de 9 del PRD y 1 de 5 del PAN.⁶² Uno de los diputados panistas, José Isaac Jiménez, se opuso tajantemente a la Ley Indígena, con el argumento de que "se han copiado las propuestas de ese encauchado, Marcos".⁶³

La política indígena de Carrasco fue motivo de muchas divisiones dentro del PRI, pues mientras que algunos de sus miembros proponían que se continuara con las reformas, como un modo de pacificar el movimiento indígena y quizá recuperar el apoyo de los electores descontentos, otros consideraban que el programa de reformas estaba destruyendo al partido. Ante la inminencia de las elecciones de 1998, la dirigencia nacional del PRI estaba resuelta a mantener la unidad del partido y evitar una asonada como la que ocurrió en Zacatecas.⁶⁴ Por ello, si bien Carrasco esperaba que lo sucediera Efraín García, quien habría de continuar con su programa de reformas, la dirigencia nacional del partido designó a José Murat como candidato de 1998 a la gubernatura de Oaxaca, por considerar que él era quien mejor podría mantener unido al partido.⁶⁵ El equipo de Murat incluía a representantes de diversas camarillas del PRI, entre ellos "dinosaurios", técnicos y simpatizantes de cada uno de los tres gobernadores precedentes.⁶⁶

Las elecciones para gobernador y diputados del 2 de agosto de 1998

Los candidatos para las elecciones de 1998 a la gubernatura fueron José Murat (PRI), Héctor Sánchez (PRD) y Pablo Arnaud (PAN). Aunque Murat y Sánchez eran originarios del Istmo, el último resultó ser un candidato excepcionalmente fuerte, que gozaba de mucha popularidad debido a una

⁶¹ "Ley Indígena", artículo 129, en Secretaría de Asuntos Indígenas, *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, Oaxaca, 2002.

⁶² Homero Villarutia, "Cómo se hizo la reforma indígena en Oaxaca", *op. cit.*, p. 33.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ En el estado de Zacatecas, la disputa entre dos facciones opuestas del PRI dio por resultado la desertión de Ricardo Monreal, quien se unió al PRD, y su elección subsecuente como gobernador del estado. EDUCA, *Análisis de coyuntura: Oaxaca 1998*, Oaxaca, 1998, pp. 13 y 14.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

carrera política ilustre, entre cuyas funciones destacaba haber sido miembro fundador de la COCEI y antiguo presidente municipal de Juchitán por el PRD-COCEI, de 1989 a 1992.⁶⁷ Por su parte, Pablo Arnaud era popular como antiguo presidente municipal de la ciudad de Oaxaca, aunque su base política estaba en gran medida confinada a la capital del estado. Sin embargo, José Murat, como candidato del partido oficial, contaba con la maquinaria del PRI y con gran parte del aparato estatal, lo que significaba que él habría de ganar las elecciones. Al igual que en 1995, el clima preelectoral estuvo marcado por las protestas populares: las organizaciones indígenas y campesinas, incluida la OIDHO y la UCIZONI, organizaron bloqueos de carreteras, marchas y manifestaciones públicas en todo el estado.⁶⁸ La campaña electoral fue intensa y, por primera vez, varias encuestas preelectorales mostraron que el PRD llevaba una ligera ventaja al PRI.⁶⁹ Aunque la victoria del PRD no se concretó, los comicios de 1998 fueron los más cerrados de la historia de Oaxaca: José Murat obtuvo 47% de los votos, mientras que Héctor Sánchez y Pablo Arnaud terminaron con 36% y 10%, respectivamente. En estas elecciones para gobernador, el PRI recibió 50.60% del voto total en los municipios U/C y 45.58% en los municipios de partido.⁷⁰ Esto significa que se estuvo dando más convergencia desde 1995, cuando los resultados del PRI fueron 10% superiores en los municipios U/C que en los municipios de partido.

El cuadro 4 muestra el voto que obtuvo cada partido, desglosado por distrito.

Estos datos confirman lo dicho por David Recondo en el sentido de que, en 1998, los usos y costumbres tuvieron un efecto mínimo sobre el voto priista. Como lo revela el cuadro 4B, aunque el apoyo al PRI en los grupos de distritos con un alto porcentaje de electores residentes de municipios U/C seguía superando el promedio estatal, la diferencia fue mínima, lo que indica que la correlación con las prácticas tradicionales, que se vio con toda claridad en 1992 y, en menor medida, en 1995, fue casi inexistente en 1998. Como vemos en el cuadro 4A, el PRI no logró obtener ni 50% del voto en 9

⁶⁷ Jaime Bailón Corres, *op. cit.*, p. 232.

⁶⁸ Fausto Díaz Montes, "Elecciones locales en Oaxaca, 1995", *op. cit.*, p. 137.

⁶⁹ EDUCA refiere una encuesta conducida en abril de 1998 por la Fundación Arturo Rosenbleuth, en la cual 33% de los encuestados favoreció al PRD como ganador de las elecciones, mientras que 32% apoyó al PRI y 21% al PAN. Sin embargo, dado que esta encuesta se basó en 1615 entrevistas realizadas en los 17 municipios más grandes del estado, los resultados estaban sesgados a favor de la oposición. Una encuesta de opinión posterior, que publicó el periódico local *Noticias*, el 29 de junio de 1998, mostró al PRI a la delantera, con 39% del voto, seguido muy por detrás por el PRD y el PAN, con 24% y 15%, respectivamente. Véase EDUCA, *Análisis de coyuntura*, *op. cit.*

⁷⁰ David Recondo, *op. cit.*, p. 105.

CUADRO 4A
Elecciones legislativas de 1998: total de votos por distrito electoral

Distrito	% de electores que viven en municipios U/C	Voto por el PRI		Voto por el PRD		Voto por el PAN	
		1998 dip.	% Δ 1995-1998	1998 dip.	% Δ 1995-1998	1998 dip.	% Δ 1995-1998
III	100	49.47	-2.84	35.67	+7.79	4.73	-2.24
XX	100	48.41	-12.95	39.23	+12.65	2.20	-1.10
IV	81.16	52.69	-14.32	30.75	+19.37	8.33	-2.10
XVI	78.35	46.18	-10.45	35.93	+17.10	6.61	-2.77
XIV	67.43	55.87	-1.07	31.81	+11.91	3.59	-2.28
X	66.42	48.07	-1.25	33.49	+10.60	8.45	-7.74
VII	66.21	58.48	+7.10	21.85	+6.34	9.44	-9.22
XIII	62.51	43.17	-9.93	41.76	+15.99	4.85	-2.16
II	51.85	46.40	-1.75	36.17	+13.42	8.06	-4.74
XXI	49.67	41.53	-1.82	41.73	+4.28	6.30	-0.85
VIII	47.67	49.60	+3.32	38.99	+10.60	2.94	-8.05
XVII	47.60	60.28	-11.24	25.94	+14.14	3.79	+1.84
XIX	62.51	47.22	-9.64	33.05	+18.88	10.95	-6.98
OAXACA	32.99	46.73	-4.81	34.39	+11.13	11.00	-0.35
IX	30.03	46.56	+2.65	33.89	+4.25	10.05	-7.49
XXII	24.27	33.81	-4.12	32.54	+13.55	26.94	+0.59
XII	23.70	47.32	+4.88	42.61	+1.29	1.40	-1.91
V	13.26	55.06	-0.77	41.64	+3.72	0.84	-1.02
XV	11.72	45.47	-4.97	28.63	+9.69	20.52	-2.96
XI	11.40	47.01	+0.58	40.25	+7.55	2.67	-4.02
XXIV	9.98	49.99	+5.58	36.92	+4.60	8.21	+7.10
VI	8.13	50.40	-0.64	39.86	+16.31	4.73	+2.55
I	7.27	34.31	-0.29	32.47	+12.75	26.29	-1.18
XVIII	0	42.36	-11.27	21.08	+9.72	30.52	+12.28
XXIII	0	46.45	-7.29	50.17	+8.58	1.50	-0.44
XXV	0	49.80	-8.84	21.96	+12.94	12.99	-0.72

Fuente: cálculos basados en los datos del IEE de Oaxaca, *Elección de diputados de mayoría relativa: votación por casilla*, Oaxaca, 1998.

CUADRO 4B
Elecciones legislativas de 1998: total de votos por grupo distrital

<i>Distrito</i> <i>Grupo</i>	<i>% de</i> <i>electores que viven</i> <i>en municipios U/C</i>	<i>VOTO POR EL PRI</i>		<i>VOTO POR EL PRD</i>		<i>VOTO POR EL PAN</i>	
		<i>1998</i> <i>dip.</i>	<i>% Δ</i> <i>1995-1998</i>	<i>1998</i> <i>Dip.</i>	<i>%</i> <i>1995-1998</i>	<i>1998</i> <i>dip.</i>	<i>% Δ</i> <i>1995-1998</i>
Grupo A	100	48.94	-7.90	37.45	+10.22	3.47	-1.67
Grupo B	60-99	50.74	-4.99	32.60	+13.55	6.88	-4.38
Grupo C	35-60	49.01	-4.23	35.18	+12.26	6.41	-3.76
Grupo D	10-35	45.87	-0.29	36.59	+6.68	10.40	-2.80
Grupo E	1-10	44.90	+1.45	36.42	+11.22	13.08	+2.82
Grupo F	0	46.20	-9.13	31.07	+10.41	15.00	+3.71
OAXACA	32.99	46.73	-4.81	34.39	+11.13	11.00	-0.35

Fuente: *idem*.

de los 13 distritos electorales con predominio de dichas prácticas, lo cual sugiere que éstas no significaron una ventaja mayor para el PRI en 1998, quizá por primera vez en la historia electoral de Oaxaca. A partir de que los usos y costumbres fueron legales y, teóricamente, libres de ser manipulados por el PRI o cualquier otro partido, las tendencias electorales fueron notablemente similares en todo el estado.

Asimismo, los usos y costumbres tuvieron pocos efectos en el voto perredista en 1998, cuando el partido consiguió al menos 30% del voto total en cada grupo distrital. Sin embargo, es notable el hecho de que el PRD haya tenido mejores resultados en el grupo distrital A, dada la correlación negativa entre las prácticas tradicionales y el voto perredista que existiera seis años antes. El cuadro 4A revela otra tendencia interesante. De los 13 distritos en los que el PRD obtuvo más de 35% del voto total, en la mayoría de ellos predominaban los usos y costumbres, o bien había una red muy activa de organizaciones indígenas sociales y políticas. Por vez primera, el PRD ganó realmente en dos distritos electorales, a saber, en el XXIII (Juchitán), con 50.17% de los votos, y, con una ventaja muy cerrada sobre el PRI, en el XXI (Juxtlahuaca). En ambos casos, la victoria del PRD se debió, al menos en parte, a las alianzas locales con organizaciones indígenas: la COCEI en Juchitán y la FIOB en Juxtlahuaca.⁷¹ En el distrito XXIV (Matías Romero), don-

⁷¹ Jorge Hernández Díaz, "Organizaciones indígenas y elecciones", *En Marcha*, agosto de 2001, p. 26.

de el PRD obtuvo 36.92% del voto, uno de los candidatos de la lista de diputados del partido, elegido por representación proporcional, fue Raynel Ramírez Mijanos, un miembro activo de la UCIZONI.⁷² Asimismo, en el distrito III (Ixtlán de Juárez), el suplente del candidato legislativo del PRD fue Aldo González, miembro activo de la UNOSJO.⁷³ Estas alianzas entre miembros de organizaciones indígenas y el PRD son interesantes, pues la mayoría de estas organizaciones (salvo la COCEI) afirman ser apartidistas. Si bien SER y la UNOSJO no tenían lazos formales con el sistema de partidos, en 1998 la FIOB se dividió en varias facciones, una de las cuales era abierta simpatizante del PRD.⁷⁴ No obstante, la tendencia de las organizaciones indígenas a gravitar hacia el PRD fue sumamente benéfica para éste. Quizá a ello se deban las acusaciones que hacen algunos de que el apoyo del PRD a los usos y costumbres se debe a un mero oportunismo político y no a un interés genuino por la autonomía indígena. Según el panista Leovigildo López, el PRD está básicamente interesado en acrecentar su influencia en las comunidades indígenas y a menudo cae en las mismas prácticas de manipulación electoral que el PRI perfeccionó durante su periodo hegemónico: "Los perredistas son populistas; esa gente es muy oportunista. A ellos les gusta crear conflictos para que manejen a la gente. Por eso, el PRD también está a favor de los usos y costumbres, porque les da su propio bastión de poder. Es una forma de manipulación, nada más. En este territorio, hace la misma labor que el PRI: la compra de votos, la distribución de recursos, la presión política..."⁷⁵

Que los triunfos políticos del PRD en los municipios U/C hayan sido realmente resultado de la presión política y la manipulación electoral es algo difícil de probar o refutar, por lo que no retomaremos aquí ese debate.

En comparación con los impresionantes resultados que tuvo el PRD, los del PAN fueron menos alentadores. El cuadro 4B revela que el voto panista tendió a incrementarse a medida que el número de municipios U/C era menor. Sin embargo, las variaciones considerables que muestra el voto panista entre distritos en los que había básicamente el mismo número de electores residentes en municipios U/C sugiere que fueron otros los factores que desalentaron el voto por este partido. Quizá el más importante de ellos fue que Héctor Sánchez representaba la mejor carta para sacar al PRI, y el PRD se vio más beneficiado que el PAN por el voto antigobiernista.⁷⁶ De esta ma-

⁷² *Idem.*

⁷³ Jorge Hernández Díaz, *Reclamos de la identidad*, op. cit., p. 204.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 261.

⁷⁵ Entrevista a Leovigildo López, 1º de agosto de 2002.

⁷⁶ Este argumento se basa en un modelo del comportamiento electoral en México, que desarrollaron Jorge I. Domínguez y J. McCann, y que utilizó Alejandro Poiré para su análisis de las elecciones presidenciales de 1994. Según este modelo, afirma Poiré, el comportamien-

nera, al igual que en 1995, el voto por el PAN se concentró en gran medida en los bastiones tradicionales del partido: la ciudad de Oaxaca, Huajuapam y Tuxtepec.

Las elecciones legislativas del 6 de agosto de 2001

En muchos sentidos, las elecciones de 2001 fueron decepcionantes, luego de las competidas contiendas de 1995 y 1998. Pese a las amplias reformas electorales del decenio anterior y a la mayor autonomía de que gozaban las comunidades indígenas, la participación electoral se desplomó a apenas 31.32%, frente al 50.10% alcanzado en 1998.⁷⁷ No hubo más reformas después de ese año, pues el gobernador Murat no quiso agitar más las aguas, precaución que al parecer le pagó dividendos, pues el PRI vivió algo así como una reaparición, al ganar 24 de los 25 distritos electorales y 49.47% del voto total, mientras que el PRD y el PAN se pelearon el empate, ya que obtuvieron 19.24% y 19.43%, respectivamente. Observamos tres aspectos importantes en estos resultados. En primer lugar, el PRI tuvo una mejoría en las elecciones estatales, por primera vez en 15 años. En segundo lugar, fue la primera ocasión en que el PRD no logró aumentar su porcentaje de votos en dichas elecciones. En tercer lugar, el PAN obtuvo sus mejores resultados, al conseguir ganancias importantes fuera de su base tradicional y por primera vez en su historia ganó más votos que el PRD. ¿Cómo se explican estos fenómenos? ¿Alguno de ellos puede atribuirse a la legalización de los usos y costumbres o a un cambio abrupto en los patrones de votación en los municipios U/C?

to electoral en México es un proceso en dos etapas, en el cual “los electores [primero] se preguntan, ante todo, si continuarán apoyando al partido en el poder, y sólo después pasan a una dimensión ideológica, en la que examinan aspectos relativos a las políticas, a la actuación del gobierno y a evaluaciones de tipo económico”. Por ello, si bien el voto antipriista se mantiene relativamente constante, los electores pueden fluctuar mucho entre un partido de oposición y otro, dependiendo de cuál represente la mejor opción para vencer al PRI. Las evidencias de esto en 1998 son bastante fuertes, dado que el PRD tuvo resultados mucho mejores que el PAN, incluso en los bastiones tradicionales de este último, es decir, Oaxaca y Huajuapam. Véanse Jorge I. Domínguez y J. McCann, *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996; Alejandro Poiré, “Retrospective Voting, Partisanship and Loyalty in Presidential Elections, 1994”, en Jorge I. Domínguez y Alejandro Poiré (comps.), *Toward Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*, Nueva York, Routledge, 1999, pp. 27-29.

⁷⁷ Víctor Leonel Juan Martínez, “¿Dónde están los ciudadanos? El más alto abstencionismo en la historia de Oaxaca”, *En Marcha*, agosto de 2001, pp. 31-33.

El cuadro 5 muestra los porcentajes de voto que obtuvieron los tres partidos en cada distrito.

CUADRO 5A
Elecciones legislativas de 2001: total de votos por distrito electoral

Distrito	% de electores que viven en municipios U/C	Voto por el PRI		Voto por el PRD		Voto por el PAN	
		2001 (%)	% Δ 1998-2001	2001 (%)	% Δ 1998-2001	2001 (%)	% Δ 1998-2001
III	100	48.60	-0.87	12.28	-23.39	20.92	+16.19
XX	100	63.98	+15.57	7.21	-32.02	14.55	+12.35
IV	80.73	50.79	-1.90	10.55	-20.20	22.09	+13.76
XVI	77.23	44.09	-2.09	11.01	-24.92	16.49	+9.88
X	66.98	48.21	+0.14	23.77	-9.72	17.09	+8.64
XIV	65.75	54.31	-1.56	23.86	-7.95	7.88	+4.29
VII	65.27	48.86	-9.62	9.00	-12.85	24.57	+15.13
XIII	61.91	54.63	+11.46	22.54	-19.22	9.72	+4.87
II	54.42	46.82	+0.42	25.83	-10.34	14.47	+6.41
XVII	51.61	55.83	-4.45	17.83	-8.11	15.24	+11.45
XXI	51.33	51.80	+10.27	25.10	-16.63	10.77	+4.47
VIII	47.88	50.33	+0.73	25.82	-13.17	14.41	+11.47
XIX	44.40	52.07	+4.85	22.36	-10.67	15.40	+4.45
OAXACA	33.54	49.47	+2.74	19.24	-15.15	19.43	+8.43
IX	29.72	48.79	+2.33	23.92	-9.97	17.62	+7.57
XXII	24.68	34.05	+0.24	11.72	-20.82	31.23	+4.29
XII	23.53	33.85	-13.47	51.42	+8.81	4.84	+3.44
V	13.53	63.80	+8.74	20.55	-21.09	9.02	+8.18
XI	12.01	44.00	-3.01	28.78	-11.47	14.04	+11.37
XV	11.83	48.63	+3.16	16.55	-12.08	29.87	+9.35
XXIV	9.85	62.38	+12.39	11.70	-25.22	19.46	+11.25
I	8.26	33.30	-1.01	16.02	-16.45	29.61	+3.32
VI	8.24	53.70	+3.30	15.83	-24.03	25.44	+20.71
XVIII	0	40.97	-1.39	13.55	-7.43	36.97	+6.45
XXIII	0	56.10	+9.65	30.31	-19.86	9.36	+7.86
XXV	0	51.10	+1.30	8.31	-13.65	28.93	+15.94

Fuente: cálculos basados en los datos del IEE de Oaxaca, *Elección de diputados de mayoría relativa: votación por casilla*, Oaxaca, 2001.

CUADRO 5B
Elecciones legislativas de 2001, total de votos por grupos distritales

Distrito Grupo	% de electores que viven en municipios U/C	Voto por el PRI		Voto por el PRD		Voto por el PAN	
		2001 (%)	% Δ 1998-2001	2001 (%)	% Δ 1998-2001	2001 (%)	% Δ 1998-2001
Grupo A	100	56.29	+7.35	9.75	-27.71	17.74	+14.27
Grupo B	60-99	50.15	-0.60	16.79	-15.81	16.31	+9.43
Grupo C	35-60	51.37	+2.36	23.39	-11.78	14.06	+7.65
Grupo D	10-35	45.52	-0.35	25.49	-11.10	17.77	+7.37
Grupo E	1-10	49.79	+4.89	14.52	-21.90	24.84	+11.76
Grupo F	0	49.39	+3.19	17.39	-13.68	25.09	+10.08
OAXACA	33.54	49.47	+2.74	19.24	-15.15	19.43	+8.43

Fuente: *idem*.

El cuadro 5 muestra que las oscilaciones del voto priista entre 1998 y 2001 fueron mínimas y parecen no tener relación alguna con el porcentaje de electores que vivían en municipios U/C. El PRI incrementó más de 10% su proporción de votos en cuatro distritos, dos de los cuales eran predominantemente U/C (distritos XX y XXI) y dos de ellos no lo eran (distritos XXIII y XXIV). De igual forma, de los dos distritos en los que el voto por el PRI disminuyó más de 10%, uno de ellos tiene un alto porcentaje de electores residentes en municipios U/C (distrito VII; 65.27%), mientras que en el otro no ocurre esto (distrito XII; 23.53%). En el estado, en su conjunto, el PRI captó 52.93% del total de votos en los 418 municipios U/C, y 48.36% en los 152 municipios de partido.⁷⁸ Esta diferencia (4.5 puntos porcentuales) es apenas inferior a lo que captó en 1998 (5%) y considerablemente inferior que sus logros de 1995 (10%) y 1992 (casi 20%). Esto indica que la estabilización del voto priista desde 1995 no es resultado de que el partido ganara en los municipios U/C, dado que, de hecho, el apoyo al PRI disminuyó por un margen más amplio en dichos municipios (de 57.61% en 1995 a 52.93% en 2001) que en los municipios de partido, en los que sólo decreció de 48.50% en 1995 a 48.36% en 2001.⁷⁹ Por tanto, es claro que la legali-

⁷⁸ Cálculos basados en los datos del IEE de Oaxaca, *Elección de diputados de mayoría relativa: votación por casilla*, Oaxaca, 2001.

⁷⁹ Cálculos basados en los datos del IEE de Oaxaca, de 1995 y 2001, *op. cit.*

zación de los usos y costumbres no dio al PRI una ventaja injusta en las elecciones estatales.

En cuanto al PRD, su desempeño en 2001 fue decepcionante. Con un drástico vuelco de los resultados obtenidos en los dos comicios anteriores, el voto perredista experimentó su mayor desplome en el grupo distrital con la totalidad de municipios U/C. Asimismo, sufrió pérdidas muy fuertes en el Istmo, donde la votación a su favor cayó 24.03% en el distrito VI (Tehuantepec), 19.86% en el distrito XXIII (Juchitán) y 25.22% en el distrito XXIV (Matías Romero). Como lo muestra el cuadro 5A, el PRD incrementó su porcentaje del voto total en un solo distrito electoral (el XII), pero en ocho de ellos disminuyó 20% o más. Este quebranto se debió en parte al reciente distanciamiento entre el partido y las organizaciones indígenas, dado que éstas, luego de las elecciones de 1998, se volvieron cada vez más renuentes a subordinar su agenda política a la del PRD. La UNIZONI, por ejemplo, no participó en la campaña del PRD de 2001, pues muchos de los miembros de la organización consideraron que estaban perdiendo de vista sus propios objetivos, como resultado de su asociación con el partido.⁸⁰ Sin el apoyo de la UNIZONI, el PRD se vino abajo en el distrito XXIV, con un porcentaje de votos que cayó 25.22. De igual manera, el partido fue derrotado en el distrito XXI, a raíz de la ruptura de su alianza estratégica con la FIOB. Por su determinación de mantenerse autónoma en relación con el PRD, la dirigencia de la FIOB prohibió a Arturo Pimentel que aceptara financiamiento del partido para contender por un escaño en el Congreso, pero, sin ese apoyo financiero, Pimentel no pudo vencer a su oponente priista.⁸¹

En contraste, mientras que el PRD se tambaleaba en el 2001, el PAN consiguió el mejor resultado de su historia: dejó a éste en segundo lugar, por un ligero margen. Como lo muestra el cuadro 5A, el desempeño del PAN mejoró en los 25 distritos electorales y, por primera ocasión, obtuvo más de 20% del voto total en tres distritos con predominio de municipios U/C: Ixtlán de Juárez (distrito III), Tlacolula de Matamoros (distrito IV) y Miahuatlán de Porfirio Díaz (distrito VII). El cuadro 5B muestra que, aunque el PAN siguió obteniendo mejores resultados en los grupos distritales en los que menos de 10% de los electores registrados vivían en municipios U/C, el grupo distrital en el que el voto panista tuvo el mayor índice de incremento fue el Grupo A. Este resultado revela que este partido puede triunfar en Oaxaca, pese a la subsistencia de un modelo electoral que en muchos sentidos es antitético al credo panista de modernización social y democracia represen-

⁸⁰ Jorge Hernández Díaz, "Organizaciones indígenas y elecciones", *op. cit.*, p. 26.

⁸¹ *Idem.*

tativa liberal. ¿Cómo se explica el triunfo del PAN en 2001? En primer lugar, la victoria de Fox en las elecciones presidenciales de 2000 sin duda ejerció un efecto positivo sobre la actitud de la población oaxaqueña hacia el PAN. En esas elecciones, 26.24% de los oaxaqueños votaron por Fox,⁸² quizá porque representaba la mejor oportunidad para desbancar al PRI. Aunque, en 2001, el PAN pudo beneficiarse de ese ímpetu, esto no explica por qué el incremento del voto panista fue especialmente pronunciado en varios distritos con predominio de municipios U/C. El éxito del PAN en ellos refleja el hecho de que el comportamiento electoral en los municipios U/C se ha vuelto sumamente similar al del resto del estado. Asimismo, a medida que se hacen más patentes las deficiencias de las reformas de 1995 y 1997 —sobre todo en aquellas áreas en las que las tradiciones locales prohíben la participación de mujeres, no católicos, emigrantes, profesionales o residentes de las agencias municipales—, la oposición local a los usos y costumbres tiende más a beneficiar al PAN. A quienes tienen reservas a este respecto, el PAN les ofrece una clara alternativa a la legislación existente y la perspectiva de una sociedad democrática basada en las libertades individuales, más que en la identidad comunitaria.

CONCLUSIONES

El presente análisis ilustra claramente que la legalización de los usos y costumbres, en 1995, no dio al PRI una ventaja injusta en las elecciones estatales, al limitar la expansión de los partidos de oposición en las comunidades indígenas. Por el contrario, el voto priista ha tenido una caída drástica en los municipios U/C y los patrones de votación se han vuelto muy similares en todo el estado. Esto se debe, en gran medida, a la ruptura del pacto político entre el PRI y las comunidades indígenas, durante los años noventa, como resultado del surgimiento del PRD, de la oposición local a las reformas económicas del presidente Salinas y del levantamiento del EZLN en Chiapas. Por ello, el desplome de la hegemonía priista en las comunidades indígenas ya era evidente en 1995. Mientras que las reformas electorales liberales y la creciente supervisión por parte de actores civiles no estatales garantizaron una mayor transparencia en el proceso electoral de 1995, la legalización de las prácticas tradicionales redujo aún más la ventaja que todavía conservaba el PRI en las comunidades empobrecidas y rurales. Así, desde 1998 el sufra-

⁸² Instituto Federal Electoral, *Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2000.

gio por el PRI del total de la votación en los municipios U/C ha sido cercano en alrededor de 5% al sufragio obtenido en los municipios de partido.

Si bien es claro que las reformas de 1995 y 1997 no dieron una ventaja injusta al PRI en las elecciones estatales, el partido sí derivó dos beneficios importantes de la legalización de los usos y costumbres. En primer lugar, la forma en que el PRI respondió a las demandas indígenas de mayor autonomía creó una división entre los dos partidos de oposición con respecto a un asunto político fundamental: aunque ambos partidos están a favor de que se otorgue poder político al gobierno local, el PAN se opone a cualquier sistema que siente una concepción distinta de ciudadanía en virtud de la etnia. Dada la intransigencia del PAN en torno a este asunto, sería sumamente improbable que él y el PRD formaran una alianza estratégica para desbancar al PRI. Pero, si bien una alianza semejante parece irrealizable, dadas las diferencias ideológicas entre los dos partidos, esto fue, de hecho, lo que ocurrió en Chiapas, cuando Pablo Salazar Mendiguchía, candidato panista que lideraba una coalición de siete partidos, conocida como "Alianza por Chiapas" —que incluía, entre otros, al PRD, al Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) y al Partido del Trabajo (PT)—, derrotó por un margen muy estrecho al candidato priista, Sami David David, en las elecciones de 2000 para la gubernatura.⁸³ En Oaxaca, en cambio, estando el PAN y el PRD divididos por el asunto de la autonomía indígena, el PRI continúa en el poder, pese a no haber obtenido siquiera 50% de los votos en las dos últimas elecciones.

En segundo lugar, la legalización de los usos y costumbres ha amornado en gran medida el riesgo de que se produzca en Oaxaca un levantamiento al estilo EZLN, lo que garantiza un nivel razonable de estabilidad política. Aunque esta ventaja no es estrictamente partidista, por el momento beneficia al PRI, como partido gobernante. En virtud de que el gobierno estatal ha adoptado una postura conciliatoria frente a las organizaciones indígenas y ha logrado más avances en el área de sus derechos que cualquier otro estado, el enorme movimiento indígena de Oaxaca se ha mantenido pacífico. Pese al respaldo moral y material que organizaciones tales como FIOB, SER, UCIZONI y UNOSJO brindaron al EZLN, éstas siguen oponiéndose tajantemente a la idea de una lucha armada en Oaxaca. Adelfo Regino, coordinador general de SER y asesor del EZLN durante las negociaciones de San Andrés, describe esta batalla por un cambio social no violento:

Aquí en SER hemos dicho que la única manera de hacer ese cambio sustancial es una nueva relación entre [las instituciones del gobierno] y los pueblos indí-

⁸³ George W. Grayson, *A Guide to the 2001 Mexican State Elections*, op. cit., p. 47.

genas [...] y eso es lo que hemos afirmado y por eso la presencia de SER, la voz nuestra, ahí en medio del debate nacional, por eso es que hemos estado ahí y también hemos sido fieles a nuestros propósitos, hemos sido coherentes a lo que queremos; aquí no hemos abandonado la tarea y no nos hemos dejado comprar o manipular y no nos dejaremos usar para intereses ajenos, seremos fieles a los propósitos y hemos sentido que en estos propósitos coincidimos con el EZLN y por eso ha habido apoyo, solidaridad y caminar junto, eso es lo que nos ha mantenido unidos, no las armas, porque nosotros no somos partidarios de la vida armada sino de la pacífica, y en eso hemos sido también muy claros y por eso no tenemos nada que temer absolutamente; aquí el arma que tenemos son los libros, las computadoras, el lapicero; esas son nuestras armas y una, fundamental, que es la razón.⁸⁴

Al parecer, la legalización de los usos y costumbres ocurrió en un momento oportuno. Cuando el movimiento revolucionario conocido como EPR tomó las armas contra el gobierno, en agosto de 1996, proclamándose defensor de los derechos indígenas, no sólo no despertó mucha simpatía entre la opinión pública local, sino que sus actividades fueron muy criticadas por la izquierda, los intelectuales y las organizaciones indígenas de México, los mismos actores que fueran simpatizantes de los zapatistas.⁸⁵ Según Homero Villarrutia, la estrategia del EPR fue contraproducente porque no supo percibir los vientos de cambio que recorrían Oaxaca, con un gobierno que estaba dispuesto a negociar con las organizaciones indígenas. Por otra parte, el EPR, a diferencia del EZLN, nunca ha desarrollado un conjunto bien articulado de objetivos políticos.⁸⁶ Dadas las condiciones tan semejantes que viven los pueblos indígenas de Chiapas y Oaxaca (altos niveles de marginación, miseria y una pobreza abyecta), a menudo la gente se pregunta cómo ha podido Oaxaca evitar el tipo de levantamiento armado que ocurrió en Chiapas en 1994. Cipriano Flores Cruz, antiguo presidente del IEE de Oaxaca y zapoteca puro de la comunidad serrana de Santiago Zochila, afirma que ello se debe a que la legalización de los usos y costumbres dio a las comunidades indígenas oaxaqueñas un grado de autorrespeto y de autonomía que no existe en Chiapas, ni en ningún otro lugar del país. Comenta Flores Cruz:

Yo te digo que las mismas condiciones existen aquí que en Chiapas, en algunos lugares son peores. Hay una pobreza terrible en la región mixe, por ejemplo, y

⁸⁴ Jorge Hernández Díaz, *Reclamos de la identidad*, op. cit., pp. 196 y 197.

⁸⁵ Homero Villarrutia, "Las guerrillas de Oaxaca: el EPR y sus excesivas escisiones", *En Marcha*, enero de 2001, pp. 8-10.

⁸⁶ *Idem*.

en muchas comunidades de la Sierra Sur. Hay lugares en que la gente no puede comer carne más de una sola vez al año, la gente solamente cambia sus pantalones una vez al año. En estas comunidades no existen ni escuelas ni centros de salud. ¿Y por qué no hay revolución allá? Es porque los pueblos todavía tienen sus usos y costumbres, que les dan una cierta libertad política. Gracias a los usos y costumbres, la gente es libre y si no existiera esa libertad, habría revolución. Por eso, yo te digo que los usos y costumbres son una bendición. ¡Qué bueno que existan los usos y costumbres y que el gobierno del estado los respete!⁸⁷

Por ello, Flores Cruz califica la legalización de estos últimos como "un verdadero acto heroico", con el cual el PRI mostró su disposición a sacrificar su lazo institucional con las comunidades indígenas con tal de lograr la gobernabilidad y la estabilidad política, lo que aportó beneficios muy importantes a todos los oaxaqueños.⁸⁸ Por el contrario, Jorge Hernández Díaz describe tal legalización como "una estrategia medio maquiavélica", por la cual el partido gobernante pudo pacificar al movimiento indígena y, al mismo tiempo, propinar un revés a su principal competidor electoral.⁸⁹

Después de examinar todas las evidencias, es claro que la legalización fue una acción política astuta, que llevó a cabo un gobierno cuyas bases se tambaleaban y estaba muy presionado por las organizaciones indígenas, los partidos de oposición y otros actores civiles no estatales para que abriera el sistema político y otorgara más autonomía a las comunidades indígenas del estado. Por otra parte, el PRI esperaba que la legalización de los usos y costumbres fracturara los vínculos crecientes entre las organizaciones indígenas independientes y el PRD, su principal competidor electoral. Así, David Recondo resume elocuentemente el verdadero motivo que se esconde tras la medida:

La reforma del 95 es de alguna manera un reconocimiento a los cambios que se han dado a nivel del régimen político y es una medida que desde cierto punto de vista también es una manera para ciertos actores, en particular para el gobierno, de mantener una estabilidad política. Pero, una vez más, no hay que tener lecturas unívocas. Algunos dicen que la reforma en el 95 fue la del PRI y la de Diódoro Carrasco Altamirano para darle en la torre a la oposición, en particular al PRD, que tuvo un auge impresionante en esas elecciones. Es verdad, en parte. Diódoro es un gobernante que tiene intereses, que se identifica con un partido, pero que, sobre todo, como gobernador quiere cierta estabilidad

⁸⁷ Entrevista a Cipriano Flores Cruz, presidente del IEE de Oaxaca (1995-2002), 23 de julio de 2002.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Entrevista a Jorge Hernández Díaz, profesor de sociología, UABJO, 17 de julio de 2002.

porque está en una coyuntura nacional difícil (el conflicto en Chiapas), que hace que la situación pueda complicarse en Oaxaca. Entonces, hay que cuidar y asegurar una gobernabilidad y, al mismo tiempo, cuidar sus intereses políticos. Pero no todo es iniciativa del gobierno. Si te fijas, los que impulsan y negocian la reforma sobre usos y costumbres son organizaciones regionales ajenas al sistema corporativo priista.⁹⁰

Es claro que los motivos que llevaron a la legalización de los usos y costumbres fueron de orden muy diverso y que los efectos de dicha legislación en el sistema político de Oaxaca han sido igualmente complejos. Si bien la legalización dio por resultado que el PRI perdiera lo que aún conservaba de su ventaja en los municipios indígenas de Oaxaca, también contribuyó a que el partido se mantuviera en el poder, en las recientes elecciones, al dividir a los partidos de oposición y evitar el tipo de colapso estatal que ocurrió en Chiapas en 1994-1995. Ante esta nueva realidad, que ha creado una aparente estabilidad política, es probable que el PRI vuelva a resultar elegido en 2004, dado que el PRD no ha respondido adecuadamente a la postura cada vez más asertiva de las organizaciones indígenas, y que el PAN, pese a los resultados alentadores de 2001, aún carece de las bases que le permitirían triunfar en el estado. Incluso Pablo Arnaud duda de las posibilidades que tendrá su partido en 2004, al afirmar que “no ha hecho lo suficiente para generar credibilidad en las zonas rurales”, y pese a la victoria de Fox en 2000, “el PAN no se ha desprendido completamente de su imagen de partido de la élite”.⁹¹ Pero, no obstante la probabilidad de que el PRI vuelva a triunfar en 2004, no podemos obviar el hecho de que, en cada elección, el porcentaje de voto priista del total de la votación en los municipios U/C ha ido acercándose cada vez más al promedio estatal. Esto indica que el éxito electoral del PRI ya no descansa en una ventaja inherente que el partido goce en los municipios U/C. Por tanto, a pesar de la permanencia del gobierno priista en Oaxaca, la legalización de los usos y costumbres no representa un golpe del PRI contra la oposición, que asegure al partido su reelección *in saecula saeculorum*.

Traducción de LORENA MURILLO S.

⁹⁰ David Recondo (entrevista), “Usos y costumbres: distinta disputa por el poder. Quinta parte”, *En Marcha*, marzo de 2002, p. 16.

⁹¹ Entrevista a Pablo Arnaud, 2 de agosto de 2002.