

## **La construcción de la ciudadanía en la elección de autoridades municipales: el caso de Concepción Pápalo**

*Jorge Hernández-Díaz  
Anabel López Sánchez*

### **Introducción**

EN EL ESTADO DE OAXACA, MÉXICO, el reconocimiento de las normas locales —ahora comúnmente conocidas como *usos y costumbres*— empleadas en la elección de autoridades de los ayuntamientos legitimó un sistema electoral plural en los comicios municipales, diferente del que predomina en el ámbito nacional, donde la competencia entre partidos políticos es preponderante. En esta entidad la reforma electoral de 1995 y la de 1997 (Velásquez, 2000; Cruz Iriarte, 2004; Flores Cruz, 1998; 2002) contribuyeron en la composición de nuevos procesos sociales en las comunidades que, en conjunto con el desarrollo del proceso de democratización del país, la descentralización de los recursos federales, los problemas que enfrenta la producción agropecuaria —que ocasionan un incremento del índice de emigración— y los problemas de representatividad de los partidos políticos, han incidido en la conformación de nuevas prácticas de la ciudadanía que, como lo ejemplifica el caso aquí descrito, se evidencian en los procesos electorales locales.

En Oaxaca las formas consuetudinarias utilizadas para elegir autoridades comunitarias se mantuvieron durante décadas en una situación de “clandestinidad” jurídica, pues aunque su ejercicio era habitual, no tenían reconocimiento legal. Para que las personas electas mediante dichos procedimientos fueran reconocidas por las autoridades gubernamentales correspondientes era necesario recurrir al artificio de conformar planillas integradas por las personas electas previamente y registrarlas con las siglas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Díaz Montes, 1986). Este estado de cosas empezó a

cambiar cuando la conformación de un sistema de partidos a nivel nacional comenzó a romper el monopolio de la representación política. El PRI dejó de ser un ente omnipresente, situación que lo obligó a tratar de convertirse en un partido político preparado para competir con otros institutos que empezaban a irrumpir en áreas hasta entonces exclusivas del partido de Estado. En ese contexto se aprobó en Oaxaca la nueva legislación electoral y se creó una dicotomía: por un lado, el régimen electoral de partidos políticos y, por el otro, el de *usos y costumbres*. Se estableció así una diferenciación formal entre las dos maneras de designar a las autoridades —como no se había hecho nunca antes— pero que, según lo muestra el caso de Pápalo, en algunos casos resultó más discursiva que real.

Este texto pretende mostrar las formas en que se construye la ciudadanía en un ámbito local; y exponer que los *usos y costumbres* en Oaxaca no son como el ideal los define, y sí producto de una reinención constante en función de las circunstancias y de los intereses de las facciones políticas que interactúan en el espacio local.

Bajo la tutela de la nueva legislación se han realizado ya cuatro elecciones municipales, en 1995, 1998, 2001 y 2004, lo que ha abierto espacios para la emergencia de algunos actores y para la expresión de las diferencias que antes eran reprimidas por factores externos y por los propios mecanismos de control de la comunidad. El reconocimiento de los *usos y costumbres* ha hecho evidente el proceso de recomposición interna de las comunidades, en el que se observa una dinámica política de constante negociación. Las elecciones de los municipios así tipificados atraen ahora el interés de los académicos, las instituciones públicas y los miembros de organismos civiles, y queda a la vista de todos la gran diversidad de prácticas electorales que desarrollan los municipios suscritos a este régimen. Somos entonces testigos de la irrupción pública de un sistema electoral plural en los municipios oaxaqueños (Recondo, 2000:95).

En algunos de esos municipios los diferentes actores asumen una actitud pragmática: entran en negociaciones, construyen soluciones y buscan nuevas normas para regular sus relaciones con los demás actores. El caso aquí descrito muestra que, como en otros municipios que han optado por el nuevo régimen electoral, las normas comunitarias no son rígidas, sino que son objeto de constantes modificaciones de las reglas del juego para acceder al poder municipal, mediante un proceso complejo que busca consensos y acuerdos que permitan un tránsito institucional hacia nuevos esquemas de gobierno y de elección (Recondo, 2002; Anaya Muñoz, 2002). Cuando no pueden alcanzar consensos, los actores radicalizan sus diferencias y se lían en una disputa violenta por el poder político municipal, como se advierte en algunos episodios de la vida de Pápalo. Pero también muestra que las diferencias respecto a las reglas elec-

torales se pueden dirimir de manera pragmática, en asambleas comunitarias o mediante otras formas de consulta y participación ciudadana. Lo destacable es que en las nuevas circunstancias las distintas facciones al interior del municipio están elaborando acuerdos básicos para permitir el funcionamiento de sus sistemas de organización interna, como ha sucedido en otros municipios (Recondo, 1998; 1999; 2000; Hernández-Díaz y López Sánchez, 2004).

En los municipios oaxaqueños son muchas las formas de organización política, los procedimientos de elección y las maneras de emitir el sufragio. Es también heterogéneo el criterio para definir quiénes pueden o no participar en el nombramiento de las autoridades y desempeñar puestos en el ayuntamiento, es decir, quiénes pueden ejercer o no la ciudadanía local o comunitaria. Para hablar de ciudadanía dentro de esta diversidad cultural, y de organización política de los municipios y las localidades de Oaxaca, es necesario partir de un concepto de “ciudadanía” por lo menos descriptivo. Al referirnos a ciudadanía aquí empleamos la propuesta de Zapata-Barrero (2001:6), que la conceptúa como una posición que, desde el punto de vista político, es una práctica en constante proceso. Trasladado al ámbito de las diferencias culturales, los especialistas han enfrentado muchas dificultades en su intento por utilizar y adaptar este concepto a lo que sucede en la organización política y las formas de participación de quienes son miembros de algún grupo cultural distinto de la mayoría de los que habitan los Estados nacionales. Por ello se ha optado por adjudicar al concepto un adjetivo; así, Kymlicka lo ha denominado “ciudadanía multicultural” (Kymlicka, 1996; 2001), y otros lo han llamado “ciudadanía diferenciada”.

La ciudadanía así entendida se refiere al ejercicio de derechos y obligaciones en un espacio político determinado. De acuerdo con Zapata-Barrero, la ciudadanía “describe principalmente una relación vertical entre una persona con las instituciones estatales” (Zapata-Barrero, 2001:7). Conforme a esta lógica, en cada uno de los ámbitos mencionados se puede hablar de distintas gradaciones situacionales que un individuo puede conseguir respecto a la ciudadanía plena, que sería aquella donde se cumplen todas las obligaciones y se obtiene la totalidad de los derechos.

Sin embargo, esta idea, que parece clara, se complica al tratar de aplicarla a lo que sucede en los municipios que eligen a sus autoridades mediante el régimen de normas consuetudinarias, donde existe una gran variedad de formas para definir la participación ciudadana. El concepto parece no encajar con esa complejidad que es la elección de autoridades municipales oaxaqueñas, en la que un ciudadano del Estado mexicano no es precisamente un ciudadano del municipio o la comunidad, pues dicho estatus depende de una combinación de varios factores —que no necesariamente coinciden con los utilizados en los ámbitos más amplios—: la costumbre, el lugar de nacimien-

to, el género, el cumplimiento de tareas comunitarias, la religión, el interés de un grupo o una facción política, entre otros.

En el ámbito municipal, donde rigen las normas consuetudinarias, la construcción de la ciudadanía presenta particularidades; en cambio, en los municipios que eligen a sus autoridades por el sistema de partidos políticos, es ciudadano —miembro de una comunidad política, sujeto de derechos y obligaciones— todo individuo que pertenece al municipio, sea mujer u hombre, mayor de 18 años, igual que en el ámbito nacional. En los municipios de *usos y costumbres*, al momento de la elección de las autoridades el ciudadano no es necesariamente el mismo que en el otro sistema; en muchos casos las mujeres no votan ni pueden ser votadas; en otros tampoco los habitantes de las agencias municipales y de los núcleos rurales del municipio forman parte del *demos*; es decir, el criterio de la residencia se convierte en uno —entre varios otros— que se toma en cuenta al conceder o no los derechos de ciudadanía local.

Así, en los procesos de construcción de la ciudadanía local se combinan varios factores, como el género, la comunidad, la edad, la participación en actividades comunitarias e incluso la religión. En muchos casos la participación en el trabajo comunitario (tequio), la contribución para las festividades, la disponibilidad para el desempeño de cargos menores, el financiamiento de las mayordomías, entre varios otros, son requerimientos obligatorios que debe cumplir quien pretenda disfrutar el derecho de elegir o ser electo autoridad local. Así, algunos municipios justifican el hecho de que las mujeres mantengan un estatus ciudadano incompleto porque tampoco están obligadas, como los hombres, a cubrir todas las disposiciones antes enumeradas; en otros las mujeres sólo tienen derecho a votar, pero no a ocupar cargos. La filiación comunitaria es un factor perceptible sobre todo en la limitación que tienen los ciudadanos de las agencias municipales —cuya identidad comunitaria está dada por la posesión comunal de la tierra—, ya que no tienen derecho a votar ni a desempeñar cargos en el ayuntamiento, pues de acuerdo con las normas locales forman parte de una comunidad distinta a la de la cabecera (Hernández-Díaz, 2004). En otros casos, la ciudadanía de los habitantes de una agencia municipal se enmarca sólo en el ámbito comunitario y no en el municipal; es decir, sólo pueden ejercer su derecho a votar pero no a ocupar cargos o puestos en el ayuntamiento.

Respecto a la edad, la diferencia entre el ejercicio de la ciudadanía del Estado nacional y la ciudadanía local es evidente y se manifiesta de varias maneras: en unos municipios los jóvenes que han cumplido 18 años son sujetos de obligaciones pero no de derechos; en otros los jóvenes que estudian, aun teniendo 18 años, no son sujetos de obligaciones ni de derechos; en otros, los jóvenes que aún no tienen 18 años pero que de acuerdo con las

normas locales ya están casados, son sujetos de obligaciones y derechos; en este caso la ciudadanía depende de la formación de una nueva familia.

Otra situación que marcaba hasta hace poco una diferencia muy acentuada entre lo que dispone la Constitución Federal y lo que indican las normas locales, tiene que ver con la ciudadanía de los migrantes; así, mientras que en el ámbito nacional recientemente se definió la participación de los migrantes en las elecciones federales, en muchos municipios oaxaqueños la participación de éstos es ya parte de la costumbre: encontramos municipios en que las personas que radican en territorios distintos al municipio de origen —en algunos casos fuera del país— se reúnen en asambleas y deciden quiénes serán autoridades; incluso en algunos casos los migrantes tienen la obligación de desempeñar cargos en su comunidad de origen. Quien se encuentra en esta condición enfrentará un dilema: conservar su empleo y su situación económica, o mantener el estatus de ciudadano en su comunidad.

Esta realidad es susceptible de ser manipulada; por ejemplo, la participación de algunos sectores excluidos en los procesos electorales depende de los intereses de los grupos políticos que aspiran al poder, que según las circunstancias pueden promover o inhibir la participación de algún sector que tradicionalmente ha estado excluido, como las mujeres o los habitantes de las agencias.

Estas formas tan diversas de construir la ciudadanía caben en lo que Kymlicka (2001) denomina “ciudadanía multicultural”, cuya discusión se propone conciliar la promoción política de la diversidad y de la autonomía cultural. En esta diversidad política en los municipios de *usos y costumbres* podemos identificar diferencias entre la ciudadanía liberal y la ciudadanía comunitaria. Para ejemplificar esta complejidad nos referiremos a lo que ha sucedido en Concepción Pápalo, municipio que desde 1995 quedó inscrito bajo el régimen de *usos y costumbres* y donde se han observado distintas formas de participación ciudadana.

### **El reconocimiento legal de *usos y costumbres***

Oaxaca es uno de los estados de la República Mexicana con mayor diversidad cultural; es la entidad que tiene, tanto en números relativos como absolutos, más hablantes de lenguas indígenas. El Censo de Población y Vivienda 2000 del INEGI reportó 1 120 312 hablantes de lengua indígena, que representan 37.7% del total de la población de 5 años y más en el estado, y 18.5% de la población hablante de lengua indígena en el país; 52% son mujeres. La población indígena está distribuida en 564 de los 570 municipios de la entidad.

En Oaxaca han convivido históricamente 16 grupos etnolingüísticos: amuzgo, cuicateco, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, popoluca, triqui, zapoteco y zoque (Hernández-Díaz, 2005:50). Un conglomerado de 570 municipios, más de 10 000 localidades y 16 grupos etnolingüísticos se traduce en una gran diversidad cultural y organizativa.

En el Artículo 16° de la Constitución local se reconoce esta diversidad cultural, cuando se asienta que: “El estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran” (IEEO, 2003:18). El mismo artículo establece la creación de una ley reglamentaria en la materia, por lo que en 1998 se creó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que establece el derecho fundamental de este sector a la autonomía, cultura y educación, a sistemas normativos internos para las mujeres indígenas, a recursos naturales, desarrollo y seguridad social y salud.<sup>1</sup>

Este alud de reformas comenzó a plasmarse en la legislación durante los primeros años de la década de 1990. El entonces gobernador del estado, licenciado Heladio Ramírez López promovió una adición al Artículo 25 de la Constitución local del estado, donde se reconocen los *usos y costumbres*, el cual quedó de la siguiente manera: “La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos” (IEEO, 2003:23). Cinco años más tarde, siendo gobernador el licenciado Diódoro Carrasco Altamirano, se adicionó el Libro 4° al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), que se refiere a la “renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario” (IEEO, s. f.:32); en él se reconocieron las formas tradicionales de elección de autoridades.

La instauración del Libro 4° se originó en un contexto de cambio social y político a nivel nacional, resultado de una sociedad plural que condujo a la consolidación de un sistema de partidos, y en consecuencia al debilitamiento del PRI. En el sentido político también fueron relevantes el proceso de descentralización impulsado por el gobierno federal, así como el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), movimiento que enarboló las demandas de las organizaciones indígenas de Oaxaca. La reforma electoral se presentó como una respuesta al reclamo del movimiento indígena, y presumiblemente implicaba el respeto a la autonomía política de los ayuntamientos.

<sup>1</sup> “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, texto completo en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/OAXACA/Leyes/OAXLEY017.pdf>

El Libro 4º establece que se consideran municipios de *usos y costumbres* los que:

han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inventadas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; (...) cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad; (...) que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres (...). (IEEO, s. f.:32)

Con el reconocimiento de *usos y costumbres* como el mecanismo oficial para nombrar autoridades, 418 de los 570 municipios quedaron incluidos en este sistema de elección y sólo 152 forman parte del sistema de partidos.

Un lugar común construido alrededor del régimen electoral de *usos y costumbres* es que en los municipios que adoptan esta forma de designación de autoridades, la representación en el ayuntamiento corresponde a un sistema escalafonario de cargos, en el que sólo puede ser autoridad municipal el ciudadano que ha servido en la mayoría de los mismos, empezando por el de menor jerarquía, y que en esos ámbitos se utiliza de manera privilegiada el mecanismo de la Asamblea comunitaria para nombrar a los integrantes del cabildo. La misma reglamentación electoral ha contribuido a fomentar este juicio pues, aunque el CIPPEO deja abierta la posibilidad para que se practiquen en estos municipios otras formas de consulta a la comunidad, es a la asamblea comunitaria a la que se le da mayor peso, de ahí la idea de que en los municipios de *usos y costumbres* las prácticas electorales están asociadas necesariamente al sistema de cargos escalafonarios. Sin embargo, encontramos que tales procedimientos de designación de autoridades son tan diversos como los municipios oaxaqueños. Bien lo señala David Recondo:

Los usos y costumbres son unas instituciones y prácticas híbridas, como cualquier tipo de manifestación cultural e institucional; son elementos compuestos de diferentes rasgos, elementos, que se han ido formando, formulando y cambiando en el transcurso de la historia, en la interacción entre lo local y lo nacional. (Recondo, 2002)

En el mismo CIPPEO (IEEO, s. f.) queda abierta la posibilidad de que en estos municipios puedan existir otras formas de consulta a la comunidad.

La organización de los municipios oaxaqueños es tan compleja que no se les puede percibir como espacios cerrados, exclusivos de una población

mestiza o indígena. El sistema de *usos y costumbres* no es una particularidad de la población indígena, así como el régimen de partidos no lo es de la población mestiza. En los municipios donde el nombramiento se da por el sistema de partidos existe un amplio porcentaje de población indígena, como en Juchitán de Zaragoza, Huautla de Jiménez y Santa María Huazolotitlán. El fenómeno se presenta también a la inversa, en los municipios regidos por *usos y costumbres* donde la mayoría de la población no está identificada como indígena.

Los procedimientos de elección son diversos: van desde una asamblea comunitaria hasta el uso de urnas y boletas. En algunos son similares a los que utiliza el régimen de partidos políticos —sin que haya intervención de éstos— ya sea por costumbre o porque se presenta algún tipo de controversia entre los grupos o partidos políticos como resultado de la competencia por el poder municipal. En otros se integran planillas y el voto se emite a través de urnas y boletas como mecanismo para resolver controversias. Ésta es una propuesta del Instituto Estatal Electoral (IEE) que aceptaron los municipios donde el conflicto ha rebasado los límites locales y ha trascendido a la institución electoral; se opta por esta forma donde no es posible establecer acuerdos en la asamblea o mediante algún otro mecanismo tradicional. Así, en los procesos electorales de 1995, 1998 y 2001 se presentaron varios casos de municipios en que la asamblea fue sustituida por el voto secreto a través de urnas y boletas; entre otros están Mazatlán Villa de Flores<sup>2</sup> y Chiquihuitlán de Bemito Juárez, en la región de la Cañada del XVII distrito electoral local; San Jerónimo Tlacoahuaya en la región de los Valles Centrales, y San Agustín Chayuco en la región de la Costa.

Las distintas prácticas electorales muestran las transformaciones políticas en los municipios. El hecho de que se presenten cambios en estas prácticas como una manera de resolver conflictos podría indicarnos que los *usos y costumbres* están perdiendo su esencia, que esos matices de modernidad hacen que la identidad indígena, comúnmente asociada al sistema de cargos y al uso de una lengua indígena, se pierda. Sin embargo, esta forma de pensar es muy limitada porque los *usos y costumbres* no son un procedimiento exclusivo de los municipios indígenas;<sup>3</sup> es una posición simplista, pues el hecho

<sup>2</sup> En Mazatlán Villa de Flores se registraron dos planillas, una identificada con el PRI y otra con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Mediante negociaciones ante el IEE los grupos políticos acordaron instalar urnas y boletas en las distintas localidades de los municipios para que los ciudadanos pudieran emitir su voto de manera libre y secreta.

<sup>3</sup> Huautla de Jiménez, Juchitán de Zaragoza, Pinotepa de don Luis, Santa María Huazolotitlán y Santa María Texcatitlán son algunos municipios cuyas características permiten identificarlos como indígenas que no se rigen por *usos y costumbres*.

de que en los municipios se combinen formas consideradas “tradicionales” con formas llamadas “modernas” no significa que los habitantes de las comunidades estén perdiendo un modelo de organización que en realidad nunca ha existido, y más bien deberíamos partir de la idea de que los procesos políticos son construcciones constantes en las que intervienen tanto instituciones políticas como individuos, organizaciones sociales y los distintos ámbitos del gobierno, sin que ello implique una perversión del régimen electoral.

### Concepción Pápalo y su contexto

Concepción Pápalo es un municipio ubicado en la región de la Cañada, en el noroeste del estado de Oaxaca, entre el estado de Puebla, la región de Tuxtepec, la Sierra Norte y los Valles Centrales. La Cañada es una muestra de la gran diversidad natural y cultural de esta entidad: su territorio es mayormente montañoso, con climas fríos y cálidos, pues forma parte de la Sierra Madre Oriental. En la región las cadenas montañosas reciben los nombres locales: Sierra Mazateca, Sierra Cuicateca, La Cordillera. Por otro lado, en las montañas ubicadas en el lado oriente de las sedes distritales (Cuicatlán y Teotitlán) la vegetación es abundante, con bosques de coníferas y de encino, bosques de neblina, selva tropical y terrenos de cultivo que se encuentran sobre las laderas de los cerros. Los grupos etnolingüísticos que habitan esta zona son primordialmente mazatecos, cuicatecos, chinantecos y mixtecos. En las montañas del lado poniente están asentados algunos pueblos mixtecos; ahí los suelos erosionados producen escasa vegetación. En la región se sitúan 37 municipios que están distribuidos en dos distritos administrativos.

El municipio de nuestro estudio, ubicado en la Sierra Cuicateca, es uno de los más cercanos a la cabecera distrital, a 50 kilómetros por un camino de terracería. El Censo de Población y Vivienda 2000 del INEGI reportó que su población total era de 3 077 habitantes, de los cuales 1 510 eran mujeres y 45.2% hablaba cuicateco. La población está distribuida en 11 localidades y de ellas seis cuentan con categoría político-administrativa (una cabecera municipal, una agencia municipal, y cuatro agencias de policía). El municipio está clasificado como de alta marginación y con grado de desarrollo humano medio bajo según datos del Consejo Nacional de Población. La marginación se traduce en la carencia de servicios básicos; los datos más alarmantes son los del analfabetismo, que alcanza 22.2%, y los de hacinamiento, ya que 61% de los hogares presenta algún grado de hacinamiento; 74.76% de las viviendas tiene pisos de tierra; 93.29% de la población percibe ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Estos datos se perciben con mayor crudeza en las agen-

cias municipales, donde los servicios son más escasos que en la cabecera, pues mientras en ésta la mayoría de las viviendas cuenta con servicio eléctrico, en las agencias hay quienes carecen aún de este servicio; mientras en la cabecera hay escuelas que imparten hasta el nivel medio superior con un telebachillerato, en las agencias sólo tienen primaria o telesecundaria.

El hecho de que en la cabecera se perciban mejores condiciones de vida que en las agencias mucho tiene que ver con la constante migración, ya que los migrantes envían recursos a sus familiares y la mayoría de estas importantes cantidades de dinero se destina a la construcción de casas. Los principales destinos de la población migrante son la ciudad de México, Puebla, la capital del estado y Cuicatlán, entre otros. Muchos de los que migran salen en busca de mejores oportunidades de trabajo o de estudio, de ahí que en Pápalo haya un número considerable de profesionistas: abogados, profesores, médicos, ingenieros, que en ocasiones forman parte activa de la vida política municipal.

El municipio está integrado por dos núcleos agrarios, uno con sede en Concepción Pápalo e integrado por la cabecera municipal y las agencias de policía (Coapam de Guerrero, Peña Blanca, San Francisco Nogales y Tecomaltanguisco), al que se le reconocieron 13 340 hectáreas, y otro con sede en San Lorenzo Pápalo. Pápalo, como se nombra en la región a la cabecera municipal, es reconocido por los pueblos vecinos como un importante centro comercial a donde acuden habitantes de otros pueblos a comprar sus productos. Desde ahí se distribuyen refrescos, gas y materiales para la construcción;<sup>4</sup> además cuenta con pequeños restaurantes y servicio de telefonía rural.

Concepción Pápalo ha sido reconocido por su importancia en la producción forestal: cuenta con aproximadamente 7 290 hectáreas de bosque, principalmente en asociaciones de pino y encino. En este municipio funcionan dos Unidades de Aprovechamiento Forestal Comunal, una por comunidad agraria. Durante muchos años vendieron su madera a la Fábrica de Papel Tuxtepec (Fapatux) y recientemente llevaron a cabo el aprovechamiento de la madera dañada por un incendio ocurrido en 1998. Esta actividad ha generado empleos y algunos ingresos a los comuneros, pero además ha profundizado las diferencias entre las facciones políticas existentes.

Éste es el escenario de una intensa actividad política en la que se mezclan cuestiones agrarias, cacicazgos políticos, migración, y formación de nuevas organizaciones sociales, que enseguida describiremos.

<sup>4</sup> Las tiendas que distribuyen los productos pertenecen a la familia Mariscal.

### La competencia por el poder local

Concepción Pápalo es uno de 418 municipios de *usos y costumbres* en el estado y uno de los 33 municipios de la región de la Cañada; quedó inscrito bajo este régimen desde 1995. Pápalo pertenece al Distrito electoral local XVII y al II Distrito electoral federal, ambos con cabecera en Teotitlán de Flores Magón. En Pápalo, como en muchos municipios de Oaxaca, la participación ciudadana formal que se manifiesta con la emisión del voto en los procesos de elección puede ser explicada desde tres ámbitos: el nacional, el estatal y el local, todos los cuales dan muestra de la relación de la ciudadanía con los partidos políticos.

Haciendo un recuento de los resultados de la votación en procesos electorales locales desde 1992, encontramos que la participación en Pápalo supera la participación total distrital: en 1992, cuando en Oaxaca se eligieron diputados y gobernador, en el distrito electoral donde se ubica este municipio la votación apenas alcanzó 55.3%, mientras que en Pápalo llegó a 74%; la mayor parte de esos votos (824 votos) fue a favor del PRI, y los otros partidos juntos apenas lograron obtener 34 votos. En 1995 la votación del distrito electoral local fue de 40.2% y en Pápalo de 54.27%: 694 votos para el PRI, y 85 votos entre el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT). En 1998 la proporción de votación en el distrito fue de 47%, mientras que en Pápalo alcanzó poco más de 60%. En el proceso electoral de 2001 ya era notoria una tendencia a la baja en la votación a favor del PRI, que obtuvo 484 votos y la suma de los emitidos por los otros partidos llegó a 447 (131 para el PAN, 256 para el PRD, 39 para el PT, 11 para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y 10 para el PARMEO). El descenso de los votos para el PRI y el aumento de los votos para el PRD y el PAN son por demás notorios. En 2001 la participación de los potenciales votantes en la elección estatal no alcanzó ni 40%, pero en el distrito fue notablemente reducida: sólo acudió a las urnas 39% de quienes tenían derecho a hacerlo —fue la participación más baja de los últimos cuatro procesos—. En Pápalo este descenso fue aún más drástico, de 60.3% en 1998 a 21.74% en 2001.

La participación ciudadana en los procesos electorales señalados indica el resultado de una serie de procesos políticos nacionales combinados con acciones políticas del ámbito municipal o local. Cuando en México había un sistema político unipartidista, en Pápalo existía el liderazgo de un hombre fuerte que controlaba los aspectos económicos y políticos de la comunidad. A la par que en México se construía un sistema político de partidos en el que algunas organizaciones políticas distintas al PRI ocupaban espacios de repre-

sentación, en Pápalo se debilitaba el liderazgo de un solo hombre y surgían nuevos liderazgos. Enseguida describiremos cómo están entrelazados los acontecimientos políticos de los ámbitos locales con los procesos políticos estatales y nacionales.

Mientras que en México el PRI se convertía en partido de Estado, en Pápalo se construía el liderazgo de un hombre fuerte: Elfego Mariscal. Varias voces coinciden al afirmar que construyó un cacicazgo que ejercía un fuerte control en la comunidad:

Durante mucho tiempo, con desengaños, con desinformación (los integrantes de) la familia Mariscal,<sup>5</sup> controlaban a la comunidad políticamente y (...) económicamente, ponen tienda, compran sus productos, la poca granada, nuez y duraznos que producen los campesinos, la compran por anticipado a precios muy baratos porque los precios los imponían ellos. Entonces, siempre la mayoría de la gente estaba endeudada con ellos; empezaron a hacer alianzas con sus compadres, ahijados, familiares y fueron amarrando su liderazgo y construyendo un verdadero cacicazgo.<sup>6</sup>

Don Elfego Mariscal, con poco más de 70 años, es un comerciante que empezó a trabajar desde muy joven. Después de la muerte de su padre, en 1955, con escasos 20 años se hizo cargo de sus hermanos menores; su padre, el señor Arturo Mariscal, le heredó su capital comercial, porque a decir de algunos, era ya un comerciante importante en el pueblo.

mi padre murió (...) y me quedé yo a cargo de la familia, mi hermana y mi hermano (...) y me dediqué al campo y al comercio. Aquí se produce mucha nuez de castilla y uno de los principales negocios anuales era ése, comprar nuez de castilla y llevarla a vender a Veracruz, a la zona del sureste que era donde se vendía, tenía muy buena aceptación la nuez de castilla. Independientemente de eso también trabajé mucho en campo, cultivé mucho las tierras y además de eso, mi padre me dejó unas vaquitas y las estuvimos cuidando y así se enlazaban esos trabajos.<sup>7</sup>

Antes de que en 1963 la empresa papelera Fapatux abriera el camino que va de Cuicatlán a Pápalo, don Elfego llevaba y traía mercancía en animales de carga. Además de la habilidad que don Elfego demostró para los negocios, tenía mayor escolaridad que el promedio de la población de Pápalo, pues su padre lo había enviado a terminar la primaria a la cabecera municipal de Cuicatlán. El comercio de abarrotes de don Elfego se extendía hasta los

<sup>5</sup> Se refiere a don Elfego Mariscal y a su hermano don Miguel Ángel Mariscal.

<sup>6</sup> Entrevista con el señor Armando Contreras, Oaxaca, Oaxaca, 11 de enero de 2002.

<sup>7</sup> Entrevista con el señor Elfego Mariscal, noviembre de 2001.

pueblos más distantes: vendía sus productos en San Andrés Teotlalpan, San Pedro Teutila, Santa María Teotlalpan, San Francisco Chapulapa, San Miguel Santa Flor, en las agencias de Pápalo, y en Pápalo mismo. Algunos dicen que él ayudaba a la gente porque les fiaba la mercancía:

Él siempre fue una persona que ayudó mucho al pueblo, a lo mejor por ese temor la gente le obedecía, pero él siempre ha apoyado a la gente, sigue fiando su mercancía, como él era el único que tenía su tienda, sigue dando fiado a la gente, o prestaba dinero también.<sup>8</sup>

Es difícil cuantificar las pertenencias de don Elfego y su familia; sus hijos, que ahora son adultos, entre sus bienes cuentan con una constructora, la distribución del refresco Coca Cola en la región, una enorme tienda en Pápalo —que sigue siendo importante— atendida por don Elfego, en la que vende desde una aguja hasta materiales para construcción. La destreza de don Elfego y el crecimiento de su liderazgo en Pápalo fueron trasladados al ámbito político. Además de ser originario de Pápalo, don Elfego habla cuicateco, lo que le permitió estrechar lazos con la gente de la localidad; desempeñó diversos cargos, con lo que cumplía una parte de los requisitos que la comunidad exigía a los residentes del pueblo; empezó como policía, fue alcalde único constitucional en 1958, cuando aún era muy joven, presidente municipal de 1966 a 1968; poco tiempo después fungió como presidente interino del Comisariado de Bienes Comunales; en 1978 fue presidente del Patronato pro-construcción de la escuela primaria.

Por todo esto don Elfego se convirtió en el enlace entre la comunidad y el ámbito exterior. No sólo llevaba a Pápalo la mercancía necesaria, sino que además era quien establecía el contacto con las dependencias de gobierno y, por supuesto, con el único partido de esos tiempos, el PRI, y con las empresas, principalmente con la Fapatux, que durante 12 años (1968-1980) explotó la mayor riqueza de la comunidad: el bosque maderable. Aunque los acuerdos que se tomaban con la Fapatux eran un asunto que le competía al Comisariado de Bienes Comunales y eran legitimados en asamblea de comuneros, en donde se firmaba el contrato que establecía los metros cúbicos que se cortarían, el precio y los salarios de los trabajadores, a decir de muchos, los decidía don Elfego.

Hay una familia Mariscal, es la que condujo durante mucho tiempo el proceso de trabajo y de comercialización de la madera, entonces la riqueza nunca se reflejó en beneficios sociales.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Entrevista con el señor José Luis Cid, Concepción Pápalo, noviembre de 2001.

<sup>9</sup> Entrevista con el señor Armando Contreras, Oaxaca, Oaxaca, 11 de noviembre de 2002.

Los contratos se hacían en la asamblea a presencia del pueblo, pero ya las negociaciones, pues ya se hacían con él, porque él llevaba la batuta.<sup>10</sup>

Don Elfego asegura que la única relación que mantuvo con Fapatux durante el tiempo que esa empresa explotó el bosque de Pápalo fue como transportista. Al ver que la empresa requería el servicio de transporte de madera a los aserraderos de la ciudad de Oaxaca, decidió comprar un camión. Cierto o no que don Elfego definiera los acuerdos con la papelera, el hecho es que la gente intuía que era él quien lo hacía y suponía que otras personas e instituciones se aprovechaban de los recursos de la comunidad.

El dinero que se generaba con la explotación del bosque se depositaba en un Fideicomiso del Fondo Nacional del Fomento Ejidal (Fifonafe) que se manejaba directamente desde la Secretaría de la Reforma Agraria. Este dinero sólo regresaba a la comunidad para invertirlo en obras de beneficio social, y debía realizarse con base en los acuerdos de la asamblea de comuneros,<sup>11</sup> como había ocurrido cuando se introdujo el agua potable durante la presidencia municipal de don Elfego, entre 1966 y 1968.

En aquellos años era muy precaria la situación del municipio, los ingresos eran mínimos (...) no se podían desarrollar obras muy importantes. Pero afortunadamente para mí, Fábricas de Tuxtepec ya había iniciado la explotación del bosque y había recursos en el fideicomiso de fondos comunes y de allí se extrajo dinero para instalar el agua potable.<sup>12</sup>

En materia política, también influían en la comunidad sus decisiones; a pesar de que en la asamblea se nombraba a la autoridad municipal y comunal, era él quien hacía las propuestas, y así sus compadres, hermanos y amigos era nombrados autoridades municipales o agrarias.

Siempre ponía gente que era de su parentesco, compadres, primos (...) reunía a los líderes, a los que hablaban más en las asambleas (...) cuando ya se acercaban las elecciones (...) él decidía quién iba a ser presidente (...), daba también aviso a las agencias de quién sería el candidato para ser presidente y aunque en la asamblea se hiciera por ternas, ya la mayoría votaba por el que se había elegido antes, estaban controlados, porque desgraciadamente el señor (don Elfego) reu-

<sup>10</sup> Entrevista con José Luis Cid, regidor de policía electo en octubre de 2001; Concepción Pápalo, noviembre de 2001.

<sup>11</sup> En 1985 la asamblea comunitaria aprobó el retiro de 1 500 000 viejos pesos para electrificar e introducir agua potable en la agencia de policía Copan de Guerrero; 810 000 viejos pesos para electrificar la agencia Peña Blanca, etcétera.

<sup>12</sup> Entrevista con el señor Elfego Mariscal, noviembre de 2001.

nía a los líderes más conocidos de la comunidad [que] eran unos 15, 20 y ya llevaban a su candidato a la asamblea y el pueblo tenía que hacer lo que ellos decían.<sup>13</sup>

Cuando se nombró a la autoridad municipal en 2001 aún se consideraba a don Elfego el hombre fuerte de Pápalo. Es difícil saber cuándo la gente de la localidad empezó a percibir que él era quien mantenía el control sobre la vida política de la comunidad. Era un líder consensado, pues nadie se oponía a sus decisiones, hasta que empezaron a surgir nuevos liderazgos.

En la formación de esos líderes es posible identificar dos orígenes: la migración, junto con la preparación académica de algunos jóvenes, y el trabajo organizativo que realizó una congregación de las Misioneras Catequistas de los Pobres, cuyo objetivo era realizar trabajo pastoral con los más pobres. De ambos fenómenos surgieron varios líderes que se opusieron a lo que llamaban “el cacicazgo de don Elfego y su familia”; entre ellos sobresalían Salomón Mariscal, Leopoldo Mariscal Agama y Germán Mariscal.<sup>14</sup>

El fenómeno de la migración es una constante en Pápalo; la mayoría de las familias del lugar tiene algún familiar que reside fuera de la localidad. Hay quienes se van a trabajar y quienes se van a estudiar, esto les da la oportunidad de conocer lo que sucede fuera de la comunidad. Algunos residen en forma permanente en otros lugares, la mayoría en las ciudades de Oaxaca, Puebla, Tehuacán y México; algunos se han ido sólo temporalmente y a su regreso se han convertido en líderes, opositores a don Elfego y su grupo.

La capacitación que impartió la Iglesia también contribuyó para la formación de nuevos dirigentes. Las religiosas católicas, que permanecieron aproximadamente durante 20 años en la localidad, formaron a varios líderes que fueron los principales opositores de don Elfego en algunos procesos de nombramiento de autoridades municipales y agrarias; destacan Conrado Contreras, José Luis Cid, Soledad Pérez, Elodia Neri, Arsenio Avedaño, Emilio Miranda, Carlos López, José Contreras, entre otros. Las religiosas tenían buena relación con los obispos de San Cristóbal de las Casas (Chiapas) y de Tehuantepec (Puebla), Samuel Ruiz García y Arturo Lona Reyes, respectivamente. Durante los años que estuvieron en Pápalo las misioneras organizaron a los feligreses al promover la lectura del catecismo; solían nombrar a un representante por cada uno de los nueve barrios que hay en Pápalo.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Entrevista con José Luis Cid Mariscal, Concepción Pápalo, noviembre de 2001.

<sup>14</sup> Entrevista con el profesor Ángel Miranda, síndico de Concepción Pápalo, 17 de junio de 2004.

<sup>15</sup> El Barrio del Centro, el Barrio Independencia, Campanario, Zaragoza, Reforma, Mejía, Cinco de mayo, Benito Juárez y Barrio Escuela.

De esos nueve barrios se nombraba un representante de barrio para reunir a su gente, a él le tocaba avisar cuándo el representante de la Iglesia o las religiosas convocaban a una reunión, si íbamos a tener reunión urgentemente, o [si] teníamos que planear alguna cosa, él nos avisaba a todos y ya nos reuníamos los 9 barrios a planear, a plantear toda la situación del pueblo, estábamos muy bien organizados, una organización muy hermosa.<sup>16</sup>

La participación de los representantes de Pápalo en actividades religiosas fuera de la localidad era intensa, incluso había quienes acudían a encuentros nacionales e internacionales. Les enseñaron, a decir del señor Cid, a defender al pueblo.

Basados en la palabra de Dios, hasta le poníamos los nombres a los encuentros donde decíamos, la Biblia en el corazón del Pueblo, porque se tenía que aplicar la palabra de Dios donde se vivían las situaciones del pueblo, entonces la gente empezó a despertar y a defender sus derechos, pero no peleando, no odiando, eso nos enseñaban, no odiando ni matando, ni nada, sino que se defendía con diálogo.<sup>17</sup>

Con la asesoría de las religiosas y la coordinación de los nuevos líderes, la gente se organizó para nombrar autoridades municipales de manera democrática, para impedir que la Fapatux continuara con la explotación de la madera y para recuperar la mina de asbesto que el gobierno federal había expropiado<sup>18</sup> y concesionado a una empresa privada —de dicha explotación la comunidad no recibía ninguna contribución—.

Fuimos trabajando, se defendieron muchas cosas, se defendió la mina que habían expropiado a la que vinieron extranjeros a trabajar, no daban una ayuda al pueblo, se llevaban toda la materia prima; paramos la mina (...). Se echó a perder maquinaria, planta y todo, pero ya no nos perjudicaron sacando nuestra materia prima, ni haciéndonos daños para la salud con el polvo del asbesto. Así fuimos defendiendo el bosque, fuimos defendiendo todo. Luchamos para que el mismo pueblo nombrara a su autoridad. Entonces nos enseñaron a nosotros que el pueblo tenía que nombrar a su autoridad sea quien fuera, y lo veníamos haciendo así.<sup>19</sup>

Poco a poco el grupo que nació en la Iglesia fue restando fuerza a don Elfego y a sus asociados, no sin que opusieran resistencia, pues cada vez que había elecciones de autoridad municipal o agraria proponían a sus candida-

<sup>16</sup> Entrevista con el señor José Luis Cid, Concepción Pápalo, 15 de noviembre de 2001.

<sup>17</sup> Entrevista con el señor José Luis Cid, Concepción Pápalo, 15 de noviembre de 2001.

<sup>18</sup> En 2001 el gobierno federal devolvió a la comunidad el terreno que le había expropiado.

<sup>19</sup> Entrevista con el señor José Luis Cid, Concepción Pápalo, 15 de noviembre de 2001.

tos. Los líderes emanados de la Iglesia fueron cambiando su preferencia partidaria y pasaron del PRI al PRD. Con estos nuevos liderazgos surgieron pugnas internas por el control del Comisariado de Bienes Comunales o por el Ayuntamiento.<sup>20</sup> Parte de estas controversias se encuentra registrada en los documentos del archivo agrario, en donde don Elfego y muchas personas de apellido Mariscal aparecen acusando al Comisariado de Bienes Comunales quien había sido propuesto por el entonces grupo opositor.

Un ejemplo de estas controversias se dio cuando entre 1986 y 1987 —siendo presidente del Comisariado de Bienes Comunales Serapio Zúñiga Velásquez y del Comité de Vigilancia Conrado Carrera— un grupo en el que figuraba Elfego Mariscal, Salomón Mariscal, Leopoldo Mariscal, Miguel Ángel Mariscal y Jovito Cid, entre otros,<sup>21</sup> denominado Vecinos Caracterizados, acudió al presidente del PRI, para que interviniera ante la Secretaría de la Reforma Agraria y solicitara se aclarara el destino de los recursos que los comuneros pidieron al Banco Rural del Istmo para comprar fertilizantes, así como el del dinero recibido como apoyo de los campesinos por el siniestro de las siembras de maíz.<sup>22</sup> Acusaban de fraude a los integrantes del Comisariado y del Comité de Vigilancia de fraude. Ante esta problemática el grupo formado en la Iglesia defendió a los acusados, pero les retiraron el apoyo tras conocer las evidencias que presentaron sus adversarios:

la Iglesia empezó a organizarse para que pusieran a sus autoridades y nombremos a gente que estaba allegada a la Iglesia en bienes comunales, sí confiando en que esa gente que estaba ya capacitada con las cosas de Dios, pues no iba a defraudar al pueblo y fue al contrario porque esa gente nos defraudó a nosotros, hicieron un tremendo robo, le robaron mucho dinero al pueblo, de programas de gobierno, ese dinero no lo entregaban y nosotros como Iglesia, como organización los estábamos defendiendo, entonces hubo un grupo del señor Elfego que los descubrió y nos enseñaron la copia de los cheques que les habían dado, entonces, pues los hicieron pagar ese dinero, pero no fueron a la cárcel.<sup>23</sup>

En 1987 Rodolfo Guevara y Sergio Mariscal Mariscal, integrantes del Comisariado de Bienes Comunales enviaron un documento a la Secretaría de la Reforma Agraria en el que acusaban al presidente del Comisariado, Serapio Zúñiga, de haber distribuido 35 millones de viejos pesos de los fondos co-

<sup>20</sup> Esto se debe principalmente al reciente proceso de descentralización mediante el cual una parte importante de los recursos federales se le otorga directamente a los municipios.

<sup>21</sup> Germán Mariscal, Leopoldo Ágama Mariscal, Martín Mariscal.

<sup>22</sup> Datos del Archivo Agrario.

<sup>23</sup> Entrevista con el señor José Luis Cid, Concepción Pápalo, 15 de noviembre de 2001.

munes sin recabar la opinión de la totalidad de los integrantes del Comisariado. Fuese cual fuese la problemática, el hecho era que durante la gestión de ese Comisariado hubo en la comunidad dos posiciones; una, en la que participaban don Elfego y varias personas más de apellido Mariscal a quienes apoyó alguna gente, y otra en la que participaban los líderes formados en la Iglesia.

También alrededor del poder municipal se presentaron conflictos. En 1987 el grupo contrario a don Elfego nombró por primera vez a un presidente municipal, el señor Conrado Contreras. En los tres periodos siguientes los presidentes salieron del grupo de don Elfego. En 1993 se eligió presidente municipal al hijo de don Elfego, el ingeniero Arturo Mariscal, quien contó con una gran aceptación de la mayoría de los ciudadanos, aun de aquellos que estaban en contra de su padre. Para el periodo 1996-1998 se eligió como propietarios en los cargos del Ayuntamiento a miembros del grupo de don Elfego, y personas identificadas con el grupo opositor ocuparon las suplencias.

Transcurrido un tiempo, el presidente, Jovito Cid, simpatizante del grupo de don Elfego, fue cuestionado en una asamblea, donde se le acusó de prepotencia y maltrato hacia los ciudadanos; los suplentes alentaron la destitución de Cid y tuvieron éxito, por lo que nombraron como sustituto a quien ocupaba el cargo de suplente de regidor de hacienda: Valdemar Contreras,<sup>24</sup> pero en las instancias de gobierno estatal no fue reconocido, de ahí que quedara en el cargo Pedro Vigil, del grupo de don Elfego y su compadre. Poco tiempo después de la efervescencia del conflicto Valdemar Contreras fue asesinado; sus deudos suponen que sus victimarios fueron pagados por el grupo al que afectó.

Este homicidio intensificó la rivalidad entre los grupos. En ese momento empezaron a tener presencia otros líderes, entre ellos Armando Contreras, Arturo Mariscal, Ángel Miranda y José Álvaro Neri, quienes habían tenido experiencias laborales fuera de la localidad y contaban con grados de escolaridad superiores a los del resto de la población.<sup>25</sup> Con los nuevos liderazgos

<sup>24</sup> Valdemar Contreras era hijo del señor Conrado Contreras, quien fue el primer presidente municipal propuesto por la organización de la Iglesia; era también hermano de Armando Contreras, presidente municipal en el periodo 1999-2001.

<sup>25</sup> Arturo Mariscal, contador público, ha desempeñado diversos cargos en la administración pública de la región de la Cañada, subdelegado de gobierno y recaudador de rentas, entre otros. Armando Contreras, licenciado en economía, trabajó en el Instituto Nacional Indigenista, fue miembro de la organización Unión Campesina Democrática y del PRD, fundó junto con Flavio Sosa la organización social Nueva Izquierda Oaxaqueña, que en unión con el Movimiento de Unidad y Lucha Triqui conformó el Partido Unidad Popular (PUP); fue secretario de organización de este organismo. Álvaro Neri cursó la educación secundaria fuera del pueblo. Ángel Miranda inició su formación en el grupo de jóvenes de la parroquia y posteriormente ingresó como maestro de educación indígena.

las pugnas internas se volvieron constantes; se integraron y desintegraron grupos políticos que aspiraban al control del poder local. La figura de don Elfego fue perdiendo fuerza con los nuevos líderes, que se convirtieron en intermediarios entre la localidad y el exterior, sobre todo entre una parte de la sociedad local y el gobierno por medio de la organización. Con la muerte de Valdemar regresó al pueblo Armando Contreras, quien construyó un nuevo liderazgo.

Con la muerte de mi hermano, (nos vemos) amenazados (...) todos los que participamos en la destitución del presidente, pensamos, que si pudieron matar a quien la gente siguió y prefirió para que gobernara, lo mismo le podía pasar a cualquier ciudadano o ciudadana que se inconformara, entonces la gente buscó aglutinarse y hacer un movimiento con alguien y eso significó un reto mayor para acabar con cacicazgos, y empezamos a platicar con la gente sobre la forma de cómo organizamos.<sup>26</sup>

El involucramiento de Armando Contreras en la vida política del municipio es más reciente que el de aquellos líderes formados en la Iglesia. Llegó a la comunidad para promover otras formas de organización distintas de las comunitarias, como la incorporación de la gente a la organización social Unión Campesina Democrática (UCD), facción del PRD, y después a la Organización Nueva Izquierda Oaxaqueña.

Con este nuevo liderazgo y con distintas formas de organización llegaron a Pápalo otras formas de manifestación social; la gente salió de su entorno local para exigir al gobierno estatal que fueran atendidas sus demandas, por lo que organizó marchas y plantones. Un buen número de habitantes de ese municipio se afilió a la nueva organización y por lo tanto al PRD, lo que se reflejó en las elecciones locales de 1998, en que el voto por el PRI disminuyó considerablemente en el municipio, mientras que la votación por el PRD se incrementó.

En ese tiempo también se fortaleció el liderazgo de Arturo Mariscal,<sup>27</sup> quien fue presidente municipal en el trienio 1993-1995; fue visto por muchos como la continuación del poder que don Elfego representó y por otros como un hombre que apoyaba al pueblo. Fue electo presidente con el apoyo unánime de los ciudadanos, pues se le consideraba un hombre de experiencia y con preparación. La fuerza de don Elfego fue heredada a su hijo, quien además mantenía estrechos vínculos con el PRI.

Con la aparición de nuevos liderazgos se fue incrementando el número de ciudadanos interesados en elegir a las autoridades; empezaron a partici-

<sup>26</sup> Entrevista con el señor Armando Contreras, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 11 de enero de 2002.

<sup>27</sup> Arturo Mariscal, el hijo mayor de don Elfego, ha sido miembro activo del PRI.

par cada vez más ciudadanos de las agencias de policía que, con la cabecera, pertenecían al mismo territorio agrario que la cabecera. Hasta entonces el ejercicio de la ciudadanía había sido privilegio de los hombres de la cabecera. “Eran unas 80 personas las que designaban a las autoridades, después empezaron a participar las agencias de Coapam y Nogales, pero sólo participaban unas 10 o 15 personas”.<sup>28</sup> Las mujeres, que antes de la llegada de las religiosas no participaban, empezaron a hacerlo, primero las que eran comuneras, las viudas, o las más audaces.

hace como 10 años empezaron a participar en una escala mayor, pero de hecho pues ya participaban las mujeres solas, las más atrevidas, que querían tener participación (...), gracias a las misioneras que llegaron a la Iglesia católica, gracias a ellas se empezó a organizar el pueblo y las mujeres.<sup>29</sup>

Aun con la formación de nuevos liderazgos, con el incremento de la participación de los ciudadanos de las agencias de policía en la elección de autoridades, y con la incursión de las mujeres en la vida política de Pápalo, un sector de la población del municipio seguía excluido: la gente de San Lorenzo, agencia municipal, comunidad agraria distinta a la de la cabecera; el ejercicio de sus derechos estaba enmarcado en su localidad. La participación de San Lorenzo Pápalo en el municipio comenzó por medio de su inserción en la organización social Nueva Izquierda.

### Los *usos y costumbres*, la ciudadanía negociada

En este contexto de pugnas entre grupos políticos, identificados unos con el PRI y otros con la entonces oposición, PRD o PAN,<sup>30</sup> se llevó a cabo la reforma en materia electoral que reconoce constitucionalmente los *usos y costumbres* como forma de elección; han pasado entonces cuatro procesos en los que se han observado las distintas formas de participación con el ingrediente del reconocimiento legal de “formas propias” de elección. Este municipio ha

<sup>28</sup> Entrevista con el señor Armando Contreras, Oaxaca, Oaxaca, enero de 2002.

<sup>29</sup> Entrevista con el señor Ángel Miranda, Oaxaca, Oaxaca, 17 de junio de 2004.

<sup>30</sup> Cuando en el año 2000 Vicente Fox Quesada era candidato a la Presidencia de la República, una de las facciones del PRD —de la que formaba parte Armando Contreras— decidió romper con su partido y manifestar abiertamente su apoyo al candidato panista. El argumento era que el candidato perredista, Cuauhtémoc Cárdenas, tenía pocas posibilidades de ganar, por lo que votar por él sería restarle votos al PAN, que representaba una posibilidad viable de derrotar al candidato del PRI.

sobresalido por su conflictividad en los procesos electorales, resultado del creciente interés de distintos grupos y personas por el poder. En cada proceso, familias e individuos protagonizan el antagonismo, y la participación de los ciudadanos para elegir a la autoridad municipal implica una negociación constante. Antes de 1995 la elección se hacía, igual que ahora, en una asamblea comunitaria; quienes eran electos se registraban como una planilla del PRI, y en ocasiones dicha elección se ratificaba a través de las urnas y boletas en el día que estaba establecido para las elecciones municipales.

Hasta hace aproximadamente una década sólo votaban los hombres, es decir, sólo ellos ejercían ese derecho, sustentado en su género, en su posición respecto a la tierra y en el trabajo comunitario (tequio). El cumplimiento con esto último era un requisito de elegibilidad; sólo quienes hubiesen cumplido cabalmente con él eran susceptibles de ocupar algún cargo en la administración municipal. Las mujeres estaban excluidas de toda la vida política del municipio, pues no podían elegir ni ser electas representantes del gobierno municipal. Sólo se permitía participar a los miembros de la comunidad agraria de Concepción Pápalo, mas no a los de San Lorenzo, aun cuando pertenecían al mismo municipio y por lo tanto, de acuerdo con la legislación federal, tienen todo el derecho de participar en el nombramiento de las autoridades municipales. El ejercicio de la ciudadanía se basaba en una adscripción territorial y de género.

En años recientes han cambiado los requisitos para la participación: ahora no sólo votan los hombres sino también las mujeres que habitan dentro del territorio comunal de Concepción Pápalo, es decir, los criterios se ampliaron y por lo tanto una mayor cantidad de personas adquirió el estatus de ciudadanía. En 1995, cuando por primera vez se eligió a la autoridad municipal con el reconocimiento legal de la asamblea como forma de elección, participaron en ella los hombres y las mujeres de la cabecera y las agencias de policía, todos pertenecientes al mismo territorio agrario. En esa elección disputaron el poder municipal dos grupos: unos, los simpatizantes del entonces presidente Arturo Mariscal y a la vez simpatizantes del PRI; los otros, nuevos líderes formados en la Iglesia, algunos simpatizantes del PRD entre los que sobresalen José Luis Cid, Álvaro Neri, Leopoldo Salomón, Pedro Gil Neri y Baldear Contreras, entre otros. En la asamblea celebrada el 28 de septiembre el ayuntamiento se integró con la representación de las dos fuerzas políticas locales. Como propietarios quedaron los primeros y la entonces oposición ocupó las suplencias. Dado que la legislación de los *usos y costumbres* permitía a los partidos políticos el registro de planillas, lo hicieron como en muchos municipios, en el PRI; la solicitud de registro fue hecha por el delegado del Comité Directivo Estatal de este partido.

En las elecciones de 1998 la contienda mostró claramente las rivalidades internas. En una primera asamblea para nombrar a las autoridades, el 18 de octubre de 1998 se presentaron tres candidatos para ocupar el cargo de presidente municipal: Armando Contreras, Miguel Ángel Mariscal Zúñiga—hermano de don Elfego— y Ángel Miranda. El primero obtuvo 206 votos, el segundo 228 y el tercero sólo 2 votos. La gente que apoyaba a Armando Contreras no estuvo de acuerdo con el resultado, por lo que el conteo se repitió. En la segunda vuelta la diferencia se redujo: Miguel Ángel Mariscal obtuvo 228 votos y Armando Contreras 226. Pero la inconformidad persistió, por lo que la mesa de los debates decidió posponer la asamblea para el 25 de octubre de ese año. En la segunda asamblea algunos sugerían que se propusieran nuevos candidatos, mientras que los simpatizantes de Contreras insistían en que fueran los mismos; al no haber acuerdo y en un ambiente de franca hostilidad, el grupo identificado como simpatizante del PRI, conformado por gente de la agencia de policía Peña Blanca, partió de San Francisco Nogales y una importante proporción de la cabecera municipal abandonó la asamblea. Los que se quedaron en la reunión, ciudadanos de Coapam de Guerrero, algunos de San Francisco Nogales, y también una proporción alta de la cabecera municipal, nombraron como autoridad a su candidato: Armando Contreras.

Esta elección fue avalada por la mesa de debates, un sector de la autoridad municipal, el Comisariado de Bienes Comunales, el Consejo de Vigilancia del Comisariado de Bienes Comunales y el agente municipal de Coapam, pero fue impugnada por el presidente municipal<sup>31</sup> y los agentes municipales de San Francisco Nogales, Tecomaltianguisco y Peña Blanca, quienes se inconformaron y presentaron ante el órgano estatal electoral un documento firmado por 445 ciudadanos para solicitar una nueva asamblea. Quienes se dijeron ganadores enviaron al IEE un acta firmada por 539 ciudadanos, la autoridad de Bienes Comunales, el Consejo de Vigilancia y el agente de Coapam. Ahí avalaban a la autoridad electa y acusaban a los otros de falsificación de firmas. El presidente municipal presentó una controversia con la intención de repetir el procedimiento y realizar una nueva elección. En una reunión de ambas partes con el consejero presidente del IEE acordaron el levantamiento de una encuesta, cuyo resultado dio la pauta para la decisión que el Consejo Electoral tomó al respecto.

En este contexto el grupo que apoyaba a Armando Contreras manifestó su inconformidad ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la que de acuerdo con documentos turnados por organismos no gubernamentales—como la

<sup>31</sup> El presidente era Pedro Vigil, compadre de don Elfego.

Red Oaxaqueña de Derechos Humanos— emitió una recomendación al IEE para que fuera atendido el caso. La encuesta no se realizó, según el informe de la instancia electoral, por dificultades políticas, y el Consejo Electoral declaró válida la asamblea el 26 de diciembre de 1998. Se reconoció así como presidente electo a Armando Contreras.<sup>32</sup>

A este hecho siguió una serie de manifestaciones del grupo que no quedó representado, el cual fue sumando nuevas alianzas de quienes en otros tiempos apoyaron al grupo encabezado por Armando Contreras; sobre todo después del incendio que en 1998 arrasó con casi una tercera parte de los bosques comunales y hubo necesidad de sacar la madera dañada. Fue precisamente el incendio del bosque el factor que colocó de nueva cuenta en el escenario político local al Comisariado de Bienes Comunales, encargado de establecer acuerdos con las empresas madereras. El Comisariado estaba integrado por gente del grupo del presidente, a la que los inconformes le fincaron responsabilidades respecto al mal manejo en la venta de la madera. En marzo de 2000 el grupo opositor al presidente y al Comisariado de Bienes Comunales realizó por vez primera una manifestación masiva y un plantón frente al palacio de gobierno del estado para denunciar la explotación irracional del bosque y la venta de madera a empresas particulares, por parte de la autoridad municipal y el Comisariado, quienes presumiblemente se quedaban con una parte de los recursos que recibían y no justificaban el destino de este dinero ante la comunidad.

El grupo denunciante aglutinaba a quienes en 1998 habían apoyado a Armando Contreras y que entonces habían visto en él una posibilidad distinta; como José Luis Cid, quien fue parte de la mesa de los debates que avaló el triunfo de Contreras y Ángel Miranda, quien a pesar de haber sido su contrincante en la elección municipal manifestaba su apoyo hacia el nuevo presidente. Luego de esta reconfiguración del grupo político ya no es posible seguir identificándolo con el PRI, pues en él confluyeron todos los opositores al presidente municipal, con una preferencia partidista distinta<sup>33</sup> o que simplemente son apartidistas; por tanto sólo nos referiremos a él como el grupo de oposición.

Un elemento adicional para ahondar las diferencias fue la apertura de la tienda comunitaria, que se instaló con recursos obtenidos a través de la Organización Nueva Izquierda Oaxaqueña —en la que el presidente municipal participaba como dirigente—. Esto, según dicen algunos, afecta directamen-

<sup>32</sup> Expediente del proceso electoral 1998, del Archivo de la Dirección de Usos y Costumbres, IEE.

<sup>33</sup> Esta afirmación es relativa, pues algunos de los afectados también son integrantes del PRD.

te a los dueños de otras tiendas, principalmente a la familia Mariscal: “antes de que estuviera la tienda comunitaria comprábamos todo más caro, el aceite, el arroz, ahora todo es más barato”. Esto generó nuevas alianzas: Leopoldo Mariscal, quien había apoyado a Armando Contreras, se alió con el grupo de don Elfego.

Para los acusadores, el verdadero móvil de la inconformidad era la corrupción; para la autoridad y el Comisariado las razones de la movilización eran el interés por recuperar rápidamente el Comisariado de Bienes Comunales y el enojo de los dueños de las tiendas porque habían perdido clientela: “después de que perdieron las elecciones municipales quisieron recuperar inmediatamente el Comisariado de Bienes Comunales para balancear, pero lo hicieron acusando al Comisariado de corrupción”.<sup>34</sup>

Ante esta acusación el grupo en el poder respondió que los recursos se utilizaban para impulsar proyectos que beneficiaban a la comunidad y para reforestar el área siniestrada: “el coraje que tienen es que fueron ellos los que explotaron durante muchos años la madera para enriquecerse y al verse excluidos ven amenazados sus ingresos”. Como años atrás, la disputa por el control de los recursos forestales vuelve a ser un factor importante en la lucha entre estos dos grupos.

La existencia de tales facciones políticas ha influido en otros ámbitos de la vida comunitaria: desde que el Ayuntamiento electo en 1998 tomó posesión, los adversarios de la facción triunfante dejaron de participar en los tequios a los que convocaba la autoridad municipal; en la organización de las fiestas del pueblo muchas familias se dividieron y el ambiente se percibió tenso. En esta confrontación llegaron al proceso electoral de 2001, y entonces, por primera vez, los ciudadanos de la agencia municipal de San Lorenzo ejercieron su derecho, consignado en la Constitución federal, de elegir a la autoridad municipal, aun en contra de la tradición. Los migrantes emitieron su voto en la elección pese a lo establecido por la Constitución y la costumbre. La participación en la elección de estos grupos fue resultado del interés de las facciones políticas locales por obtener un mayor respaldo para acceder al poder municipal.

#### La elección de 2001: una asamblea reinventada

La elección de la autoridad municipal de 2001 se realizó el 21 de octubre en una asamblea en la que se preveían complicaciones. La convocatoria para la

<sup>34</sup> Entrevista con el señor Armando Contreras, Oaxaca, Oaxaca, enero de 2002.

asamblea fue emitida por el presidente municipal y distribuida a las autoridades locales, el Comisariado de Bienes Comunales, el Comité de Vigilancia del Comisariado, los Agentes de Policía y la agencia municipal de San Lorenzo Pápalo. La presencia de personas de esa agencia generó preocupación entre los adversarios del presidente, pues representaban votos en contra de ellos; para contrarrestar esa medida respondieron convocando a los *radicados* (personas de Pápalo que residen en otros lugares). En dicha asamblea participarían dos grupos de ciudadanos que no habían asistido anteriormente.

Ese día la gente de las agencias llegó en camionetas enviadas a sus comunidades por los dirigentes de ambos grupos. Aproximadamente a las 10 de la mañana se congregó una multitud en el parque, el corredor del palacio, el atrio de la iglesia y las calles adyacentes al centro. Ocho vehículos provenían de Peña Blanca con gente que apoyaba al grupo opositor. De San Lorenzo llegaron algunos incluso caminando. Muy temprano arribó en tres autobuses un número considerable de *radicados* de la ciudad de México. Asistieron observadores: el presidente municipal invitó a representantes del IEE, instituciones académicas, organismos no gubernamentales (Pastoral Social, A. C., Centro de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco); la facción contraria, específicamente Arturo Mariscal, contrató los servicios de un notario público de la ciudad de Oaxaca.

Las diferencias comenzaron con el nombramiento de la mesa de debates. El primer cuestionamiento era la presencia de gente de San Lorenzo. Ángel Miranda, candidato a presidente del grupo opositor, manifestó que no era posible continuar con la asamblea mientras no se definiera cómo participarían los ciudadanos de esta agencia, pues nunca antes lo habían hecho, además de que en la memoria de los comuneros estaban frescos los problemas agrarios entre San Lorenzo y Pápalo, resueltos recientemente, por lo que la presencia de la gente de San Lorenzo en la asamblea podría revivir viejos conflictos; éste no era más que un argumento para evitar la participación de los habitantes de esa agencia. La asamblea se vio amenazada por varios episodios que incrementaron la tensión.<sup>35</sup> Cuando parecía agotada la posibilidad de acuerdo y daba la impresión de que la sesión estaba a punto de suspenderse, alguien sugirió que participaran los ciudadanos de San Lorenzo y también los *radicados*. La propuesta planteaba que el candidato que obtuviera más votos sería el presidente municipal, y el que quedara en segundo lugar sería síndico; lo mismo se haría con los regidores: el grupo mayoritario tendría la posibilidad de nombrar al primer regidor y el minoritario al segundo, y así sucesivamente hasta conformar el cabildo con la representación de ambas

<sup>35</sup> Para conocer detalles sobre el desarrollo de esta asamblea véase Hernández-Díaz y López Sánchez (2001).

fuerzas. Aunque esta propuesta no parecía satisfacer a ninguno de los grupos, con una gran sensibilidad para el acuerdo, ambos decidieron aceptarla.

Así, después de casi cuatro horas de discusión, plantearon que el presidente de la mesa de debates fuera el licenciado Juan José Jiménez Pacheco, director de Usos y Costumbres del IEE, y el secretario otro observador de ese instituto. Se nombró a ocho escrutadores, cuatro por cada grupo. Una vez instalada la mesa de debates se procedió a recibir las propuestas de candidatos a presidente. Todo indicaba que cada grupo ya tenía definidas sus propuestas, incluso planillas, pues sólo se escucharon dos, una de cada grupo: el profesor Ángel Miranda y el señor Álvaro Neri Lara. Las planillas que con anterioridad se habían definido incluyeron a algunos ciudadanos de las agencias.

Para realizar el conteo los asistentes formaron largas filas, con lo cual se marcaba físicamente la división, aunque por momentos parecía diluirse. Hechas las filas, se formaron dos grupos de escrutadores con cuatro integrantes, dos de cada facción. Esta manera de contar no debía dejar lugar a dudas, pues un contingente era contado al mismo tiempo por escrutadores de ambas facciones, simplemente no había posibilidad de aumentar o disminuir los votos. Numerando uno a uno a los ciudadanos, el conteo les llevó aproximadamente una hora.

Cuando se dio a conocer el resultado del conteo, el grupo Nueva Izquierda resultó mayoritario. Su candidato obtuvo 932 votos, 185 más que su contrincante, quien captó 746. Ante este resultado el grupo que impulsaba a Ángel Miranda exigió que se repitiera el conteo, pues ellos pensaban que tenían la mayoría. A dicha petición se opusieron los escrutadores del grupo que objetaba los resultados, pues argumentaron que habían hecho un buen conteo y avalaban los resultados. Esto tranquilizó a la gente y la asamblea continuó.

Vemos entonces que, si bien la participación de los habitantes de San Lorenzo era considerada por algunos como la promoción del respeto a los derechos políticos de todos los ciudadanos del municipio, para otros había sido promovida por el interés de un grupo para ganar la elección. Los ciudadanos de San Lorenzo podían verla como un triunfo, que por primera vez ejercieron su derecho al voto, pero también podían interpretarla como parte del manejo que hicieron de esta situación los líderes de cada grupo político.

#### A manera de conclusión o, ¿quién ganó realmente?

Una vez realizada la elección, cuya decisión a ojos de propios y extraños fue sorpresiva, se percibió como una forma de resolver problemas en otros municipios, en donde, a semejanza de Pápalo, los grupos políticos que aspiraban al poder estaban en una situación de competencia. El grupo opositor

parecía satisfecho con el resultado, pues de no haberse tomado ese acuerdo, ellos hubiesen quedado excluidos. Quienes no parecían satisfechos con el resultado, eran los dirigentes del grupo Nueva Izquierda, pues sin el acuerdo de integración ellos hubieran ocupado todos los cargos en el ayuntamiento, principalmente después de que el presidente municipal electo definió una posición en la que se deslindaba de cualquier nexo con la organización y, por supuesto, con el presidente municipal saliente, asumiendo un compromiso con los integrantes del cabildo para que hicieran el trabajo de manera conjunta, conforme al lema “vamos a trabajar con todos para todos”.

Pero no sólo el presidente municipal se alejó del grupo que lo había hecho llegar al poder; también lo hizo Ángel Miranda, síndico electo, quien se apartó, aunque no públicamente, de los antiguos líderes del grupo con el que llegó al cargo: Elfego y Arturo Mariscal. Había quienes aseguraban que si llegaba Ángel Miranda sería manejado por los Mariscal, y quienes decían que si resultaba electo Álvaro Neri, quien tendría el control del municipio sería Armando Contreras; sin embargo, el resultado fue distinto: ambos, junto con otros integrantes del cabildo, asumieron la misma posición al dejar de lado a sus dirigentes; hubo funcionarios nombrados por el equipo de Nueva Izquierda que renunciaron al cargo bajo el argumento de que no se escuchaban sus opiniones al tomar los acuerdos.

A pesar de que salimos de dos partes, de dos facciones, (...) al interior nos consolidamos como un solo equipo, y esa fue precisamente la política que aplicamos, que nadie estuviera interfiriendo en nuestra autoridad (...) hicimos un plan de trabajo en el que no se estuviera metiendo nadie, ni Elfego, ni Armando y que las decisiones fueran (...) del cabildo.<sup>36</sup>

Pero las disputas no terminaron: en el momento en que tomó posesión el nuevo ayuntamiento ambos grupos se enfrentaron con armas de fuego; esto dejó al descubierto que la integración del grupo minoritario al interior del cabildo distaba mucho de ser una solución definitiva al conflicto.

El resultado fue la recomposición de los grupos políticos; así, Nueva Izquierda se quedó sin la presidencia municipal, el liderazgo de los Mariscal fue rebasado por el síndico Ángel Miranda, quien poco tiempo después promovió la incorporación de sus seguidores al Movimiento de Unidad y Lucha Triqui (MULT). A decir de ellos fue una manera de contrarrestar las presiones que el grupo contrario ejercía en contra de la autoridad municipal, valiéndose de las redes tendidas con el gobierno estatal a través de la organización

<sup>36</sup> Entrevista con el profesor Ángel Miranda, Oaxaca, Oaxaca, 17 de junio de 2004.

Nueva Izquierda; su incorporación al MULT fue vista como una alternativa, se adhirieron a dicha organización aun quienes tradicionalmente habían sido militantes del PRI, como los Mariscal. A decir de los otros, se afiliaron al MULT como mecanismo para debilitar a la organización Nueva Izquierda.

La integración al MULT se dio porque lamentablemente con las broncas con el otro grupo, por cuestión estratégica nos fuimos al MULT, inclusive don Elfege Mariscal y Arturo en un primer momento estuvieron muy de acuerdo que nos integráramos al MULT, inclusive asistieron a una marcha aparentemente definidos, después (...) se dieron cuenta que para ellos era un error y desertaron y se mantienen ahora como priistas, como lo que siempre han sido.<sup>37</sup>

La integración de esta facción política local a una organización social con presencia en casi todo el estado como forma de resistir los embates de otra facción política vinculada en ese momento a un partido político nacional, es un ejemplo claro de que las organizaciones sociales intervienen e influyen en los conflictos locales y en la lucha por el poder municipal.

Poco tiempo después estas facciones políticas coincidieron en un proyecto político estatal: la formación del Partido Unidad Popular (PUP), en el que se agruparon varias organizaciones sociales para obtener su registro como partido estatal.<sup>38</sup> Con este hecho era factible suponer que los grupos políticos locales se desdibujarían para conformar uno solo que se aglutinara en el PUP. Sin embargo, y pese a participar en un mismo proyecto estatal, las facciones políticas siguen vigentes en Pápalo; así lo mostró la competida elección del Comisariado de Bienes Comunales el domingo 27 de junio de 2004, cuando la diferencia entre un grupo y otro fue de solamente dos votos. El grupo ganador aceptó ceder al perdedor la tesorería del Comisariado y el Consejo de Vigilancia, y así se integraron ambos en la autoridad agraria. La experiencia en otros lugares (Hernández-Díaz y López Sánchez, 2004) muestra que la integración de los grupos minoritarios en el ayuntamiento y en el Comisariado puede ser un mecanismo útil para evitar mayores problemas, tan es así que la experiencia de 2001 se repitió en Pápalo con la elección de autoridades municipales de 2004.

Entre las varias dificultades que se presentan en las prácticas electorales de los municipios que eligen a sus concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario se encuentran las relacionadas con alguna forma de exclusión. Las más notorias son las de los ciudadanos de las agencias municipales, de las mujeres, de quienes practican una religión diferente a la católica, y de los avecindados (Velásquez, 2000). Cada una de estas prácticas de exclusión

<sup>37</sup> Entrevista con el profesor Ángel Miranda, Oaxaca, Oaxaca, 17 de junio de 2004.

<sup>38</sup> El PUP obtuvo su registro como partido político estatal en noviembre de 2003.

tiene a su vez una diversidad de manifestaciones y se puede modificar de acuerdo con la dinámica política interna del municipio o de la correlación de fuerzas existentes en él. Sin embargo, esta diferenciación no necesariamente se traduce en una conflagración, pues como lo muestra el caso aquí analizado, la construcción de la ciudadanía en estas localidades es un proceso en el cual los individuos poco a poco van adquiriendo nuevos derechos y la idea de ciudadanía se ensancha para incluir cada vez a una mayor cantidad de adultos.

Estos datos contradicen tanto las ideas de aquellos que argumentan que el reconocimiento de los *usos y costumbres* podría fortalecer la expansión de una democracia comunitaria que juzgan superior a la de los partidos políticos, como las de quienes señalan que tal legalización equivale a institucionalizar la discriminación y no puede sino conducir al conflicto. Tal debate remite a un problema más profundo: el análisis de las políticas de reconocimiento tiende a encerrarse en razonamientos normativos. El estudio de casos concretos permite superar el dilema al cual conducen sistemáticamente los debates sobre los valores intrínsecos de las políticas del multiculturalismo. Como nos muestra el ejemplo aquí reseñado, la ciudadanía es una construcción que puede llegar a modificarse si se encuentran los cauces adecuados, como sucedió con las mujeres que fueron incorporadas, con los habitantes de la agencia municipal de San Lorenzo y con los migrantes. Este caso es una evidencia de que las normas no son estáticas, sino que se modifican dependiendo de la situación y de la actividad política de los implicados.

El discurso que acompaña la reforma electoral en Oaxaca funciona igualmente sobre el método de la dicotomía, como si el régimen de *usos y costumbres* y el de los partidos políticos fueran completamente irreconciliables. En realidad tales manifestaciones culturales representan una gran cantidad de expresiones políticas de procesos de composición y precomposición de las localidades oaxaqueñas. En ellas, además de las derivaciones normales del cambio interno, también se manifiestan los distintos préstamos e imposiciones que a lo largo del tiempo han modificado y conformado lo que ahora se conoce como reglas consuetudinarias.

Lo que aquí hemos documentado muestra cómo se han ido modificando los derechos y deberes de quienes son considerados ciudadanos de Pápalo. La ciudadanía es raramente universal; se asigna en función de las circunstancias locales y de los intereses de los grupos en contienda. En el ejemplo que aquí mostramos no está vigente un sistema ortodoxo de cargos en escalafón (Carrasco, 1961; Chance y Taylor, 1985), aunque en el discurso se defiende tal idea. Vemos que en este caso la asamblea parece tener un peso decisivo, pero en los entretelones conocemos que en realidad las organizaciones sociales definen finalmente el voto de la gente. Los debates sobre la legalización de *usos y costumbres* se

basan a menudo en una imagen deformada de los procedimientos tradicionales. Con frecuencia se ha comentado, y también elogiado, el hecho de que las asambleas son mecanismos útiles para alcanzar consensos. Pero si no tomamos una distancia pertinente, ésta puede ser una nueva generalización de tal proceso.

Centrar la atención en los aspectos antropológicos de la organización política puede dar una imagen idealizada de las comunidades al eludir datos que indican que también ahí están en juego ciertos intereses relacionados con sectores más amplios, representados en la comunidad por organizaciones o individuos que defienden puntos de vista que no necesariamente se restringen al ámbito comunitario. Existen factores de conflicto que no están directamente vinculados a las normas consuetudinarias, y se explican especialmente con relación al cambio político que cruza el conjunto del país y que afecta a las comunidades de Oaxaca, por más tradicionales que sean. Por ejemplo, la sociedad se pluralizó y el sistema de partidos se consolidó, y por lo tanto las elecciones se han vuelto más competitivas en ámbitos que superan al de la localidad. Las comunidades participan de esta transformación. La descomposición del régimen corporativista, aunque es más lenta en las zonas rurales, se manifiesta de alguna manera, por lo que deja de controlar los conflictos que permanecían latentes en la mayoría de las comunidades porque no tenían canales de expresión. Las disidencias (religiosas, políticas) dentro de las comunidades no están ya “controladas” por el clientelismo del Estado, sino que encuentran otros medios de expresión. Los partidos constituyen uno, pero no el único, figuran también las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de defensa de los derechos humanos, y las nuevas instituciones relativamente autónomas del estado. Todo eso contribuye a crear nuevos conflictos o a expresarlos y canalizarlos por otras vías distintas a las de la tradición corporativa vinculada a lo que fue el partido de Estado.

Por último, el cambio político está también relacionado con la descentralización; en particular contribuye a redefinir una parte del poder local. Los municipios reciben ahora sumas de dinero que nunca antes habían tenido (Fox y Aranda, 1996), pero no siempre cuentan con los instrumentos técnicos u organizativos necesarios para administrar estos nuevos recursos. La mala gestión de los fondos (voluntaria o involuntaria) ocasiona nuevos conflictos o encona los que ya existían. La organización tradicional, fundada sobre la solidaridad, funcionó por mucho tiempo porque los recursos eran limitados, y ahora se ve amenazada por la afluencia de los recursos financieros. Esta nueva situación de la hacienda pública en los municipios es la causa de la mayoría de los litigios electorales que enfrentan a las agencias municipales y las cabeceras. Una estrategia a la que recurren las agencias para obtener un trato más justo es precisamente la de pedir su participación en el proceso

electoral, como un paso para que un representante suyo en el cabildo promueva y defienda los intereses de la agencia. El problema no es de tipo electoral, sino que está relacionado con la distribución de los recursos y encuentra un motivo para manifestarse en los procesos electorales.

Hemos planteado ya que mientras no hubo recursos que disputar en los municipios la aplicación de las reglas comunitarias fue posible de manera incluso ortodoxa; con la aparición de las participaciones y de una mayor apertura de la competencia por el poder, la contienda comunitaria ha adquirido otras proporciones; la flexibilidad de las reglas consuetudinarias se ha convertido en un elemento de conflicto porque cada uno quiere interpretarlas a su manera para satisfacer sus intereses personales o de grupo. Todos estos factores van dando lugar poco a poco a procesos en que el estatus de ciudadano comunitario adquiere nuevos contenidos. La situación descrita es sin duda una experiencia que muestra que en esta entidad existen varios niveles de participación política y de construcción de la ciudadanía.

Recibido: febrero, 2005.

Revisado: marzo, 2006.

Correspondencia: Apartado Postal 1522/C. P. 68000/Oaxaca, Oaxaca/tel.: 951-5166019; fax: 951-5143759/correo electrónico: J. H.-D.: jorgehd00@yahoo.com; A. L. S.: anabells7@hotmail.com

## Bibliografía

- Anaya Muñoz, Alejandro (2002), *Governability and Legitimacy in Mexico: The Legalization of Indigenous Electoral Institutions in Oaxaca*, Colchester (Reino Unido), University of Essex, tesis de doctorado.
- Carrasco, Pedro (1961), "The Civil Religious Hierarchy in Mesoamerica: Pre-Hispanic Background and Colonial Development", *American Anthropologist*, núm. 63, pp.483-497.
- Cruz Iriarte, Rodrigo (2004), "Elección de autoridades municipales por usos y costumbres en Oaxaca: derecho escrito vs. derecho consuetudinario", *Humanidades*, Nueva Época, núm. 1-2, pp. 35-75.
- Chance, John K. y William B. Taylor (1985), "Cofradías and Cargos: An Historical Perspective on the Mesoamerican Civil-Religious Hierarchy", *American Ethnologist*, vol.12, núm. 1, pp. 1-26.
- Díaz Montes, Fausto (1986), *Los municipios: las disputas por el poder local en Oaxaca*, México, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

- Flores Cruz, Cipriano (2002), "El sistema electoral de los pueblos indígenas de Oaxaca", en Aline Hémond y David Recondo, *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 175-194.
- (1998), "El sistema electoral mediante usos y costumbres en los municipios indígenas de Oaxaca", *En Marcha*, núm. 8-9.
- Fox, Jonathan y Josefina Aranda Bezaury (1996), *Decentralization and Rural Development in Mexico. Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Hernández-Díaz, Jorge (2005), *Grupos indígenas de Oaxaca. Situación sociodemográfica*, México, Plaza y Valdés.
- "Todos iguales, pero unos más iguales que otros: la relación entre las cabeceras y las Agencias municipales en Oaxaca", en Leticia Santín *et al.* (coords.), *Formas de integración del gobierno en municipios con población indígena y ciudadanía multicultural: Oaxaca y Chiapas*, México, FLACSO, pp. 61-69.
- Hernández-Díaz, Jorge y Anabel López Sánchez, (2004), "Yalalag: La asamblea que reconstituye el consenso", *En Marcha*, núm. 67.
- (2001), "La asamblea de Concepción Pápalo, un resultado inesperado", *En Marcha*, núm. 32.
- IEEO (Instituto Estatal Electoral de Oaxaca) (2003), *Compendio de legislación electoral*, Oaxaca, IEEO, texto completo en <http://www.iee-oax.org.mx/m-compendio/CONSTITUCION.pdf>, última consulta marzo, 2006.
- IEEO (Instituto Estatal Electoral de Oaxaca) (s. f.), "Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca" [CIPPEO], [Oaxaca], texto completo en <http://www.iee-oax.org.mx/m-compendio/CIPPEO.pdf>, última consulta marzo, 2006.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2000), *XII Censo nacional de población y vivienda 2000*, México, INEGI.
- Kymlicka, Will (2001), "Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe", en Will Kymlicka y Magda Opalski, *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 13-106.
- (1996), *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona y Buenos Aires, Paidós.
- Recondo, David (2002), *État et coutumes électorales dans l'Oaxaca (Mexique). Réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*, Bordeaux, Université Montesquieu-Bordeaux IV, tesis de doctorado.
- (2000), "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León Pasquel, *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, Miguel Ángel Porrúa y CIESAS, pp. 91-113.
- (1999), "'Usos y costumbres' y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa, en una sociedad multicultural", *TRACE. Travaux et recherches dans les Amériques du Centre*, núm. 36 sobre "Diversidad social, política plural", pp. 85-101.

- (1998), “Yalalag. Crónica de una imposible asamblea por usos y costumbres”, *En Marcha*, núm. 9.
- Velásquez, María Cristina (2000), *El nombramiento. Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IEE.
- Zapata-Barrero, Ricard (2001), *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: Hacia un nuevo contrato social*, Barcelona, Anthropos.