



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Usos y Costumbres y Partidos Políticos:
una visión desde la Política Pública

Maira Melisa Guerra Pulido

Director: Dr. Nicolás Loza Otero

Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas*

Segunda, 2006-2007

Enero, 2011

*Para cursar este posgrado se contó con una beca otorgada por el Instituto Federal Electoral, órgano autónomo del Estado Mexicano.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de varias instituciones y personas a quienes deseo reconocer y agradecer.

En principio a la FLACSO, por la amabilidad con la que fui recibida en sus aulas, tanto las virtuales como las físicas. Ahí tuve la fortuna de contar con el apoyo continuo, cercano y siempre esmerado del Mtro. José del Tronco Pagannelli, a quien por fortuna, tuve como tutor. Al Dr. Nicolás Loza Otero, quien aceptó dirigir la tesis y quien siempre tuvo un ojo crítico que me animó en el reto. A la Dra. Irma Méndez de Hoyos, quien aceptó ser lectora de la tesis y que aportó comentarios indispensables para la consolidación del proyecto. A los compañeros de la Maestría, por un aprendizaje enriquecido por ellos; a los académicos y administrativos que siempre con responsabilidad y amabilidad, hicieron de mi paso por esa institución, no sólo un orgullo en mi historial académico, sino una experiencia muy placentera en mi historia personal.

El Instituto Federal Electoral me arropó con una beca parcial para mis estudios. Mi agradecimiento cariñoso al Lic. Miguel Tirado Hernández, que siempre apoyó institucional y personalmente mi inquietud. Al Mtro. Miguel Ángel Rivas Solís, que respaldó esta oportunidad en mi desarrollo profesional. A mis compañeros de días y noches en el IFE que siempre me animaron en la travesía; Beatriz Ramírez, Patricia González, Herandeny Sánchez y Héctor Castro merecen una especial mención: ¡gracias!

Quiero hacer un especial reconocimiento al Dr. Todd A. Eisenstadt y a la Lic. Viridiana Ríos Contreras, de quienes soy seguidora por las investigaciones tan interesantes que han realizado y quienes con gran gentileza, compartieron conmigo su base de datos sobre violencia post-electoral.

En la biblioteca del Congreso del Estado de Oaxaca así como en el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, obtuve información imprescindible para el estudio. Al personal que me apoyó en su obtención, mi agradecimiento.

A mi familia por el respaldo que siempre me ha dado; y en especial a Hortensia, a Andrés Ariel, Andrés Ernesto y Jaime por el ejemplo que siempre respeto y admiro.

A Alfredo Orellana Moyao, que fue un impulsor fundamental en este y otros proyectos míos y con quien siempre tuve las discusiones más apasionadas sobre temas que nos interesan y nos mueven y con una inteligencia que no tengo más que admirar. Fuiste compañero, maestro, confidente y amigo, ¡Muchas gracias!

Mi reencuentro con Luis Antonio Espino no ha sido sino una maravillosa noticia en mi andar. Sus comentarios cariñosos, siempre inteligentes y retadores, han sido fundamentales para dar realidad, orden y mejorar mis sueños. Mi agradecimiento desde el alma.

A las personas que con sus sonidos, movimientos, ideas y luz me han acompañado. Un especial lugar ocupa mi familia en Oaxaca: a cada uno, mi agradecimiento y cariño.

*Maira Melisa Guerra Pulido
Ciudad de México, enero de 2011.*

ÍNDICE

I. Introducción	3
Problema de investigación	7
Justificación	8
Objetivos de la investigación	9
Organización del documento	10
II. Marco contextual, conceptual, teórico y estado del arte	13
Referencias contextuales y conceptuales	13
México y su transición a la democracia	13
Oaxaca, contextualización del caso de estudio	16
Política pública	19
Política pública electoral (PPE)	21
Proceso electoral democrático	22
Política pública electoral de partidos políticos (PP)	25
Política pública electoral de usos y costumbres (UyC)	25
Marco teórico	26
Política pública	27
Neoinstitucionalismo	27
Estudio comparado	30
Estudio de caso	32
Estado del arte	34
III. Las Políticas Públicas Electorales en análisis	39
Políticas públicas electorales	39
PPE de Partidos Políticos (PP)	39
PPE de Usos y Costumbres (UyC)	41
Institucionalización y publicidad de la política pública electoral	48
Indicadores de institucionalidad y publicidad	53
IV. Poniendo a prueba las políticas públicas electorales	59
Conformación de los índices	59
Indicador de PPE	59
Indicador de violencia	60
Indicador de tipo de desaparición de poderes	60
Indicador de efectividad de la elección	62
Método de análisis estadístico de los datos	64
Hipótesis nulas	65
Análisis de las hipótesis nulas	67
V. Conclusiones	83
Publicidad de las PPE en Oaxaca	83
Efectividad de las PPE	86

Propuestas de mejoras a las PPE	88
Modificaciones legales de 2008	90
Futuras líneas de investigación	92
<i>Bibliografía</i>	95
<i>Anexos</i>	99
Anexo 1	99
Anexo 2	107
Anexo 3	109
Anexo 4	111

I. Introducción

La política pública es considerada como un conjunto de decisiones para resolver un problema o satisfacer una demanda pública. En este sentido, las políticas públicas tienen como uno de los principales parámetros de éxito su eficacia.

Conforme las exigencias ciudadanas se complejizan, las características que deben cubrir las políticas públicas también lo hacen, tratando de eficientar los recursos con los que se cuentan por las limitaciones, y exigiendo características especiales en su aplicación y agregando parámetros de calidad, sobre todo bajo esquemas de gobiernos democráticos.

Una de las principales políticas públicas en cualquier tipo de gobierno y sobre todo en los gobiernos democráticos, hace referencia a las políticas públicas electorales. Es decir, el conjunto de decisiones que intentan resolver el problema de la conformación de autoridades. Así, la primer gran meta por cumplir de cualquier política pública electora es la conformación de gobierno; con el desarrollo de los gobiernos, se ha observado que el hecho de que la misma sea pacífica tiene muchas ventajas, tanto para la ciudadanía como para el propio gobierno.

Cuando dicha transición de gobierno se hace dentro de un régimen democrático, además debe agregársele algunas otras condiciones de participación ciudadana, derechos mínimos garantizados, certidumbre y legalidad como parte de los arreglos que permiten que aún los perdedores acepten pacíficamente el resultado de la conformación del gobierno, ello a través de la elección de los miembros del gobierno.

En México, a partir del interés de una transición a la democracia, se ha centrado el interés en los temas electorales, que permitan entender el camino propio que ha venido caminando la nación mexicana, que si bien es cierto no se puede extraer

de los principios que se han experimentado en otros países, tiene peculiaridades que la diferencian.

Dentro de esas peculiaridades, se inserta el tema indígena, siempre presente pero que con la necesidad de reconocimientos de ciudadanía, de derechos mínimos garantizados y de reconocimiento a los pueblos originarios. Ello son las razones estructurales que permiten explicar que en México, específicamente en Oaxaca, existas políticas públicas electorales diferenciadas para la elección de una misma figura constitucional: los ayuntamientos.

Para la elección de ayuntamientos en Oaxaca, existen actualmente y desde 1995 (con algunas diferencias) el reconocimiento oficial de dos políticas públicas electorales: de Partidos Políticos y la Consuetudinaria o de Usos y Costumbres.

Si bien es cierto, la existencia y permanencia de éstas se pueden atribuir no sólo a condiciones estructurales diferenciadas sino también a intereses políticos que permitieron su reconocimiento jurídico. Sin embargo y pese a los 15 años que de manera reconocida llevan operando, poco se sabe hoy en día sobre sus características en términos de política pública.

¿Qué tan eficiente es la política pública electoral en México?, ¿logra la resolución pacífica del problema de la conformación de los gobernantes?, ¿tiene características que se pueden considerar como democráticas?

Estas son algunas de las preguntas que se pueden formular de inicio en la revisión de políticas públicas electorales, que poco han sido analizadas en México, ya que la visión que ha concentrado la atención sobre los asuntos electorales tienen más que ver con la visión politológica y especialmente deslumbrada por el proceso de transición tan *sui generis* que hemos vivido¹.

1 Las corrientes teóricas que han tratado de explicar la democratización en México, se han centrado principalmente en la instauración de elecciones democráticas reales, competitivas y pacíficas, como el principal motor del cambio político. Así por ejemplo Becerra, Salazar y

Esta concentración en el tipo de explicaciones ha llevado a claros-oscuros en la discusión de la transformación política integral que ha sufrido México, como varios autores lo han señalado, entre ellos Luis F Aguilar Villanueva², quien advertía que esta visión reduce a sólo uno de los aspectos de la democratización contemporánea, que si bien es necesario, no es suficiente³.

Así, se pone de manifiesto que la visión de conjunto del sistema político se soslayó frente a lo electoral. La visión preponderante, derivada de una postura principalmente de teoría-política, menospreciaba otras visiones (económicas, sociales, culturales y aún políticas) y de manera más concreta, de política pública.

Adicionalmente, la existencia de dos políticas públicas electorales diferentes, nos permite hacer comparaciones que den no sólo mayor conocimiento sobre estas políticas públicas electorales y sus resultados, concentrándonos de manera particular sobre ellas, sino que también aporten mejores elementos de evaluación sobre las mismas que permita conformar mejores políticas públicas electorales por los tomadores de decisiones en concordancia con las demandas sociales.

Woldenberg (2000) afirman que “Las reformas electorales concentran buena parte del cambio político en México.” Para los autores, las dos tareas centrales de la política democrática de México se traducen en crear y propiciar dos realidades: “primero, la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y, segundo, la creación de unas leyes y unas instituciones reguladoras de su competencia.”

La fascinación sobre el caso mexicano de democratización se centró justo en la parte electoral, por ser esa la novedad: la mecánica de la transformación política en México era la aportación al mundo.

² Aguilar Villanueva, Luis F. (2004) “Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio”, en Sociología, año 19, número 54, enero-abril de 2004, Pp. 15-37.

³ Aguilar señala que la transición mexicana “... fue pensada como el tránsito o pase de un régimen autoritario a uno democrático y el tránsito fue discutiblemente entendido desde una premisa presidencialista, desde la perspectiva de un gobierno de hombres, como “alternancia” en el mando del Estado por otra personalidad, grupo elite o partido.” “En este esquema de los años noventa jamás se planteó la necesidad de construir el orden político-institucional de la democracia...”

Así, se pone de manifiesto que la visión de conjunto del sistema político se soslayó frente a lo electoral. La visión preponderante, derivada de una postura principalmente de teoría-política, menospreciaba otras visiones (económicas, sociales, culturales y aún políticas) y de manera más concreta, de política pública.

Así, este trabajo, circunscribiéndose al caso de elecciones de ayuntamientos en Oaxaca para la elección específica de 2001, pretende aportar información sobre las siguientes preguntas de la política pública electoral por usos y costumbres y por partidos políticos:

- ¿De la conformación de sendas políticas públicas electorales se puede derivar que sus propósitos, objetivos e intereses por resolver sean los mismos? Aquí, el elemento de la participación ciudadana sobre el cual girará el análisis.
- ¿Una política pública electoral es más efectiva para conformar gobierno que otra, en términos de que lleve tendencialmente a más conformaciones reales de gobierno, tomando como parámetros la instalación y duración de dichos gobiernos?
- ¿Una política pública electoral crea resultados más pacíficos que la otra?

Estas preguntas guiarán el desarrollo del trabajo, al mismo tiempo que intentarán aportar información fundamental para la toma de decisiones de política pública electoral.

Es necesario especificar que la política pública electoral está soportada en tres pilares: el administrativo y sustantivo; de control o adjetiva (judicial), y el penal o correctivo⁴. Para este trabajo sólo se centrará la atención en el primero, que se

⁴ El primero refiere a las normas sobre los procedimientos para la elaboración de las elecciones, es decir, quiénes, cómo y cuándo (se) elaboran las acciones para llevar a cabo las elecciones. Esta parte está dominada por los códigos y leyes en materia electoral y su principal obligado resultan ser los institutos electorales (autoridades administrativas) así como los propios competidores (partidos políticos y candidatos).

La parte adjetiva o de control, se refiere a la posibilidad jurisdiccional que existe de revisión de la constitucionalidad y legalidad de las leyes, para el primer caso, y de las acciones, para el segundo, de lo normado por el pilar procedimental. Así, las elecciones no quedan sólo en una parte ejecutiva, sino que se acota a una estructura de apego al derecho asegurado a través de la revisión judicial.

Finalmente, el pilar penal o coercitivo, tiene por fin primordial incentivar o desincentivar cierto tipo de comportamiento en las elecciones, sancionando acciones que son consideradas como delitos por el perjuicio que implican.

Sólo la conjunción de estos tres pilares lleva a la comprensión total de los procesos electorales en México y habría que decirlo, a la política pública electoral. Sin embargo, el desarrollo de normas de usos y costumbres sólo se ha hecho en el aspecto sustantivo, dejando sin contenido específico los pilares adjetivos y coercitivos.

refiere a la conformación de los procedimientos para llevar a cabo las elecciones, dónde intervienen distintos actores.

Problema de investigación

Un problema público puede ser resuelto de diferentes formas, así como en diferentes grados de satisfacción, la comparación entre diferentes políticas públicas resulta natural en la fase de conocimiento de las mismas, para buscar con ello gobiernos más efectivos para satisfacer a las mayorías garantizando el respeto mínimos de derechos de todos los ciudadanos.

Específicamente, hay dos características que son sustanciales para la política pública electoral dentro de una democracia, cuya naturaleza normativa se encamina siempre a su expansión: la **publicidad** y **efectividad**.

En ese sentido, se puede configurar, a partir del conocimiento del tema, la hipótesis en la que se contempla que la política pública electoral de Usos y Costumbres tiene un espectro mayor de posibles resultados en su implementación por la falta de institucionalización homogénea en relación con la mayor certeza que proporciona la política pública de partidos políticos⁵. Dicha falta de institucionalización no garantiza la certeza, así, es mucho más difícil tener conclusiones claras sobre su nivel de herramientas democráticas y, por tanto, que parte de los objetivos por los cuales fue creado tenga que ver con procesos democratizadores.

⁵ De hecho, algunos autores, entre ellos claramente José Antonio Aguilar Rivera, consideran la falta de institucionalización como el primer elemento para considerarla no democrática. Sin embargo, para efectos de este estudio, la discusión no se concluye en este punto, ya que la visión institucionalista no es la única que se toma en cuenta para el análisis de las políticas públicas electorales.

Justificación

Independientemente de la importancia del tema que se ha explicado arriba, tres los contextos específicos que le dan importancia a la temática desde un punto de vista académico y político:

1. Crisis de credibilidad en los sistemas electorales en México.
2. Atención a lo establecido en el artículo 2, apartado A, párrafos II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos de México.
3. Larga historia de conflictos post-electorales en Oaxaca.

Así, en una situación específica de transición hacia la democracia, la discusión se vuelve a centrar en las elecciones como origen para una democracia y la pregunta refiere a la efectividad de los procedimientos electorales como la herramienta que permita el acceso democrático al poder en el que la participación ciudadana sea respetada. ¿La política pública electoral es la más efectiva y pública posible en el país?

Sobre el segundo punto, este tema cobra importancia en las vísperas de la celebración de los 500 años del “encuentro de mundos” en toda América Latina. En México se vuelve especialmente sensible a partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, con reacciones primero a nivel local (en específico en Oaxaca existe un reconocimiento primero en ese nivel y después a nivel federal, con menor alcance, incluso que lo planteado en los Acuerdos de San Andrés) y después a nivel federal que impacta en la ley suprema de la nación, primero en el artículo 4 y posteriormente en el artículo 2. A pesar de los intentos tímidos por hacer este reconocimiento formal, poco se ha estudiado sobre el éxito y funcionamiento de estas políticas públicas “indígenas”, sobre todo en lo que refiere a decisiones de corte político, más allá de algunas experiencias productivas.

Finalmente, y con lo que refiere al tercer caso, Oaxaca se ha caracterizado por una larga historia de conflictos post-electorales⁶, que no sólo afectan la paz social que permita un adecuado desarrollo de las comunidades oaxaqueñas, sino que refieren a un desacuerdo no institucionalizado sobre la resolución de intereses diversos.

Habrà que señalar, que no sólo hay una importancia en el número de problemáticas post-electorales, sino también en la violencia creciente que han caracterizado a estas. Eisenstadt⁷ ha demostrado que el nivel de violencia de los conflictos postelectorales en Oaxaca es superior a la media en el país, lo que nuevamente lleva a preguntarse sobre la efectividad de las políticas públicas electorales en específico en la entidad.

Como se observa, el interés del estudio se justifica no sólo por las aportaciones teóricas que se pueden hacer a la política pública electoral, sino como un elemento para entender la problemática que en materia electoral, se vive en Oaxaca.

Objetivos de la investigación

De manera concreta, el interés de revisar la política pública electoral de usos y costumbres en relación con la de partidos políticos tiene los siguientes objetivos:

- Analizar desde la perspectiva de la política pública, los sistemas electorales de usos y costumbres y de partidos políticos para la elección de ayuntamientos en Oaxaca.

6 Para muestra, un botón: al momento de escribir esta introducción aparece como noticia de los estados la quema del Palacio Municipal de Santiago Laollaga, Oaxaca; ello derivado de acusaciones de fraude electoral en la elección de ayuntamiento, en esta ocasión en un municipio por elecciones de partidos políticos. Reforma, Lunes 15 de noviembre de 2010, Nacional, Pág. 18.

⁷ Eisenstadt, Todd A. “*Usos y costumbres and postelectoral conflicto in Oaxaca, México, 1995-2004. An empirical and Normative Assessment*”. En Latin American Research Review, Vol. 42, No.1, February 2007, Págs. 50-75.

- Identificar en ambas políticas las características de efectividad y publicidad, contando con un análisis de la calidad de estos atributos para cada caso.

Organización del documento

Este documento, está organizado en cinco capítulos; la bibliografía y los anexos se presentan al final y complementan el desarrollo presentado en el capitulado.

El primer capítulo es el que ahora se lee, y pretende introducir al lector a la investigación, presentando las preguntas de investigación que conduce el trabajo, así como los objetivos de la misma.

En el segundo capítulo, se establecen algunos conceptos básicos para permitir al lector un criterio común para el desarrollo de la investigación, al mismo tiempo que se expone de manera general algunas especificidades para entender el sistema político-electoral mexicano y las condiciones específicas de Oaxaca dentro del entramado nacional. Así mismo, se presenta la base teórica sobre la cual se construye la investigación y se presenta el estado del arte correspondiente.

En el tercer capítulo, se presenta en principio, de manera general las características de cada una de las dos PPE a estudiar. Así mismo, se determinan para el caso, lo que se debe entender por institucionalización y publicidad de estas PPE.

Como parte del desarrollo de los indicadores de estas dos características, la institucionalización y la publicidad, se esquematizan los nodos de participación⁸ de los ciudadanos en cada una de las dos políticas públicas electorales, para rastrear los puntos de participación que tienen los ciudadanos en el diseño, ejecución y

⁸ La definición que se adopte sobre nodos de participación se presentará en ese mismo apartado.

evaluación de las políticas públicas aquí estudiadas, con el fin de observar, en el propio diseño y la publicidad de las mismas

En el cuarto capítulo se operacionaliza y desarrolla la investigación presentando los resultados de la misma con base a la pregunta guía del trabajo. Éste es un apartado básicamente estadístico en el que se presenta la medición de los parámetros teóricos presentado en el capítulo tercero.

Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones, y con base en ellas, algunas propuestas de mejoras de las políticas públicas electorales, sobre todo para una mayor institucionalización y publicidad de la de usos y costumbres, así como una breve revisión de las modificaciones en la ley y a partir de ello su posible implicación en término de lo encontrado en este trabajo.

En la bibliografía se encontrarán las referencias, bibliográficas, hemerográficas y de otro tipo, utilizadas para el desarrollo del presente trabajo, como ayuda al lector para remitir a las fuentes consultadas.

Los anexos presentan el desarrollo puntual de diferentes análisis realizados para poder contestar a la pregunta que guía este trabajo.



FLACSO
MÉXICO

II. Marco contextual, conceptual, teórico y estado del arte

Referencias contextuales y conceptuales

Es importante partir de algunos conocimientos básicos de los casos de estudio, por lo que en principio se revisa de manera general algunas cuestiones sobre el sistema político-electoral en México que afecta directamente el caso de estudio y luego se presentan algunas características de Oaxaca en específico. Este último apartado sí se considera necesario de revisión para quien no esté familiarizado con esta entidad federativa.

Esta investigación analiza diversos conceptos, algunos de ellos han sido regularmente utilizados en estudios de política pública; otros por su parte, tienen un escaso antecedente en este tipo de trabajos. En ambos casos, se considera necesario definir y limitar la utilización de esos conceptos para el caso específico del presente, y así tener convenciones, (aún cuando puedan ser unilaterales) sobre las cuales construir la argumentación de la tesis.

México y su transición a la democracia

Habrá que partir de la conformación política de México, organizada en una federación con tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

En el último nivel, la república mexicana está constituida por 2,454 municipios⁹, en los cuales se eligen Ayuntamientos, que son los cuerpos de gobierno y administración de lo público más cercanos al ciudadano, reconocido por la Constitución¹⁰.

⁹ Dato obtenido de la página de Internet del INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>.

¹⁰ Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La aspiración de democratización en México, se ha concentrado en hacer de las elecciones de los poderes ejecutivo y legislativo, en sus tres niveles, una elección democrática. Incluso, se han observado casos en los que la competencia electoral no ha sido un efecto de arriba hacia abajo, necesariamente¹¹.

El problema sobre la elección de los gobernantes y legisladores, aún dentro de un contexto democrático, puede resolverse de varias formas. De hecho, este es un asunto de relevancia pública inherente en las democracias, ya que el gobierno al ser de, para y por el pueblo, se convierte en un asunto público.

La elección de las personas que ocuparan los puestos de gobierno de elección se convierte, en orden cronológico, en el primero de los problemas de un régimen democrático, ya que habrá que establecer las reglas en las que la mayoría esté de acuerdo¹², para la elección de quienes conformaran tales poderes.

Adicionalmente, en las democracias contemporáneas, se convierte en una de las políticas públicas más públicas¹³ --por la participación ciudadana-- que es requerida en las mismas.

Así, la política pública electoral adquiere gran relevancia por el hecho de ser una de las políticas públicas con mayor participación ciudadana en el quehacer político del país, con mayor repercusión de gobierno y con independencia de haber sido la llave de la democratización en México.

¹¹ Revisar Lujambio, Alonso (2000), "El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana." Océano, México, Pp. 191.

¹² Tales reglas deberán cumplir ciertos mínimos para ser aceptadas como democráticas, no cualquier tipo de reglas de elección aceptadas por una mayoría se pueden aceptar como democráticas, sin embargo, se deja para el desarrollo del siguiente capítulo, la presentación de tales conceptos de importancia para limitar con claridad los ámbitos de discusión del tema.

¹³ El concepto de público, así como la descripción amplia de las políticas públicas como concepto no sólo de visión de estudio sino también como aplicación, se expresará en el capítulo siguiente.

Sin embargo, y en el contexto de realidad del país, habrá que señalar con precisión que la política pública electoral en México no es única, sino son varias y diversas por la propia configuración federal del país. Paradójicamente, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que mandata tanto el núcleo común de los principios generales de las elecciones¹⁴, como las diferencias en las políticas públicas electorales por el reconocimiento del origen étnico de la población, a nivel municipio¹⁵.

Dentro de la diferencia reconocida por la propia Constitución Política de la organización de elecciones para cargos populares, se pueden observar dos demandas de orígenes diferentes. Por una parte está el reconocimiento de mínimos para la reglamentación de la competencia que fortalezca el sistema de partidos políticos, y por otro, el reconocimiento de organizaciones políticas de “minorías” culturales de los pueblos indígenas¹⁶.

Paradójicamente, la segunda intención puede acabar anulando el propósito del primero, por lo menos formalmente. Así se observa con la aplicación de los “usos y costumbres”¹⁷ en Oaxaca para la elección de ayuntamientos en los que no tienen participación, por lo menos formal.

Sin embargo, parecería que la única razón por la cual dos posturas diferenciadas de origen, que resultan en efectos secundario contraproducentes entre sí (por una parte, la no existencia formal de competencia de partidos políticos, y por otra, la

¹⁴ Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Artículo 2, apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁶ Interesantes reflexiones se pueden derivar de esta idea, que refieren a cómo se inserta la discusión de derechos diferenciados en un ámbito de democratización. Aún cuando no es el interés de este trabajo entrar a la discusión amplia o específica del tema, habrá que señalar que comparto como una de las explicaciones de esta inserción, la utilización que las posturas indígenas han hecho de la globalización para servirse de ella.

¹⁷ En este caso se usará de manera indiscriminada la denominación usos y costumbre o consuetudinarios, para la política electoral reconocida como posible en el artículo 2, base A, párrafo III de la Constitución Política Mexicana, y de manera más concreta, en la Constitución Política de Oaxaca en los artículos 16 y 113 y concretado a través del libro cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca previo a la reforma del mismo en 2008, y actualmente en el mismo libro.

presión derivada de conceptos diferentes del ejercicio del poder), conviven dentro de la ley suprema de la nación refiere a que buscan un mismo resultados por todos deseado: la construcción pacífica de gobiernos legítimos, estables y eficientes, que al final del día tengan características mínimas suficientes para ser reconocidos como democráticos.

La pregunta que se presenta entonces es ¿las políticas públicas electorales diferenciadas por sus orígenes (aún conceptuales), logran el mismo efecto en tanto la construcción de gobiernos con características mínimas suficientes para ser reconocidos como democráticos?, o ¿existen diferencias intrínsecas que afectan la eficiencia en la solución del Estado, el gobierno y la sociedad para la elección ciudadana pacífica de gobernantes?

Estas preguntas no pretenden ser contestadas de manera teórica, sino que, al comparar los resultados de dos diferentes políticas públicas concretas, se buscan respuestas empíricas contrastables, que permitan evaluaciones objetivas y racionales.

Oaxaca, contextualización del caso de estudio

Primero, algunos datos importantes para contextualizar la realidad que vive Oaxaca. Oaxaca es un estado que se encuentra localizado al suroeste de México. La información reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía¹⁸ (INEGI) indica que es el quinto más grande por su extensión territorial en el país, contando con una extensión de 93,793 kilómetros cuadrados, es decir, el 4.8% de la superficie del país.

Para 2005 contaba con 3,506,821 habitantes, de los cuales 1,831,966 eran mujeres, es decir, poco más del 52.24% de la población. Por ello es la entidad

¹⁸ La información obtenida del INEGI fue a través de la página de internet en la dirección www.inegi.gob.mx

número 10 en población, contando con algo así como el 3% de la población total del país.

La esperanza de vida de Oaxaca se encuentra por debajo de la nacional, con poco menos de un año. La entidad es expulsora en término de sus movimientos migratorios. Muchos de estos movimientos son internacionales y básicamente por cuestiones laborales.

Aún cuando el 47% de la población de Oaxaca es urbana y el 53% restante es rural, habrá que señalar que la población rural sufre, en muchos casos de una difícil comunicación con las zonas urbanas y por tanto con los servicios que en ella se encuentran.

El promedio de escolaridad está por debajo del nacional con casi 2 años de escolaridad, es decir, se tienen un promedio de 6.4 grados de promedio de escolaridad. El nivel de analfabetas es más del doble que a nivel nacional.

Existe una diversidad religiosa un poco mayor a la de nivel nacional. En términos de grupos indígenas, Oaxaca es un mosaico cultural, con 15 lenguas indígenas reconocidas en la entidad.

En Oaxaca, 35 de cada 100 personas de 5 años y más, hablan lengua indígena, y 5 de ellas no hablan español; siendo estas cifras muy superiores al nivel nacional, dónde sólo 7 de cada 100 personas hablan lengua indígena y sólo una de ellas no habla español. En ese sentido, Oaxaca es la entidad federativa con más alto porcentaje de población que habla lengua indígena en el país.

Es una entidad federativa pobre, aporta sólo el 1.5% del Producto Interno Bruto. El sector de actividad que más aporta al PIB estatal es el de servicios comunales, sociales y personales.

La infraestructura es una de las más limitadas del país, la comunicación es difícil, adicionalmente por las complejidades que implica la geografía accidentada de la mayor parte de su territorio, con la presencia importante de serranías.

Según la CONAPO¹⁹ (Consejo Nacional de Población), para el 2000, Oaxaca era el tercer estado con mayor marginación del país, después de Chiapas y Guerrero. Habrá que señalar que Oaxaca tienen un mayor problema que Chiapas en lo que tiene que ver con las privaciones asociadas a la dispersión poblacional.

De manera más específica, Oaxaca se conforma por 570 municipios, que representan poco más del 23% de los municipios del país. De ellos, 418, es decir, casi el 73%, realiza su elección de ayuntamientos a través de una política electoral de “usos y costumbres”. Ello significa que, en el 17% de los municipios del país, la elección de ayuntamientos no se hace con la participación de partidos políticos, sino por un régimen alternativo.

Así, Oaxaca es la única entidad federativa del país que tienen dos políticas electorales para la elección de sus ayuntamientos (entendido como el órgano completo de gobierno municipal). Ambas políticas están reconocidas tanto por la Constitución Política de la entidad, como por la ley secundaria en la materia, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO).

Si bien es cierto, que el país cuenta con una diversidad de políticas públicas electorales, es igualmente válido señalar que ningún otra entidad federativa tiene políticas públicas electorales diferentes simultáneas para la elección de una misma figura en distintas áreas geográficas, partiendo no sólo de fórmulas electorales diferentes, sino de conceptos políticos, sociales y culturales diversos.

¹⁹ La información obtenida de CONAPO, fue consultada a través de la página de internet en la dirección www.conapo.gob.mx

Política pública

Más adelante se hablará de la política pública como visión metodológica de análisis, sin embargo, aquí interesa definirla como el conjunto de decisiones que se toman para la solución de un problema público.

Parsons²⁰ hace dos referencias esenciales a lo que debe entenderse por política pública en este aspecto. Primero retoma de Wilson la utilización moderna del vocablo “*policy*” en tanto el curso de acción o plan, el conjunto de propósitos políticos en contraposición a la administración. En este sentido y cómo lo señala Parsons, la *política (policy)* es un intento por definir la estructura basada en racionalidad para las acciones o inacciones.

La adjetivación de pública no resulta menor, ya que, según el mismo autor, ello compromete la dimensión de las actividades humanas en que se reconoce la necesidad de gobierno o regulación o intervención social, o al menos, acción común.

El adjetivo resulta ser de tal importancia, que es en él en el que se centra la discusión presentada por Bazúa y Valenti²¹, enfrentándolo con el adjetivo de gubernamental, en el contexto de las transiciones a la democracia en América Latina.

Así, por política pública se hace referencia a las políticas, entendidas como las decisiones y acciones implementadas para la solución de problemas, bajo un esquema absoluto de *publicidad*, tanto en la inserción de la problemática en la

²⁰ Parsons Waynes. (2007) “Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Mino y Dávila, México, Pág. 36 a 42.

²¹ Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995), “Políticas Públicas y Desarrollo”, en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.), México, El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, Pp. 51-82.

agenda de interés, como por el diálogo sobre los métodos de solución y en la resolución de los objetivos a alcanzar.

Sobre este último punto, el adjetivo de *publicidad* adquiere especial relevancia, en la definición y diferenciación de las políticas públicas. Este concepto, utilizado por Bazúa y Valenti, intenta sintetizar en un neologismo un asunto fundamental sobre la definición de las políticas públicas, ya que refiere a la “idoneidad y funcionalidad respecto del bienestar público ciudadano”. Es decir, la posibilidad de que el “público ciudadano” pueda participar en las decisiones, acciones y políticas atendiendo a un principio de maximización del bienestar público con absoluto respeto a los derechos de las minorías.

Si una política está orientada con un sentido público, es una política pública sea o no proveniente del gobierno. En este punto es importante señalar que en tal sentido la diferencia de las concepciones de lo público según el tipo de régimen político es determinante, y en ese sentido la conformación del concepto de lo público tiene una indisoluble relación con la democracia liberal, a decir de Bazúa y Valenti, con “el derecho individual a la propiedad pública sobre el Estado”.

En contraste, las políticas gubernamentales son entendidas como aquellas políticas que el gobierno agenda, resuelve y ejecuta para la atención de los problemas de gobierno. En este sentido, algunas políticas públicas son gubernamentales, pero no todas las políticas gubernamentales son públicas.

Sin menosprecio de retomar el asunto de la publicidad en tanto las políticas públicas con mayor detenimiento más adelante, entonces habría que resumir que para el caso, se entiende por política pública el conjunto de decisiones y acciones públicas estructuradas racionalmente, implementadas para la solución de problemas que se consideran de interés público.

Política pública electoral (PPE)

En las democracias, el aspecto público se amplía a diferentes zonas que antes no eran de interés público, de hecho, uno de los aspectos en los que la democracia se diferencia de otras formas de gobierno, es el hecho de que concibe como un asunto de interés público, la elección de las personas que ocuparán los cargos de gobierno.

Dado que otra de las características de la democracia es que la elección de gobernantes resulta ser un “juego repetido”, la manera en la que se traslada la solución del “problema” de elección bajo intereses diferentes, es acordando instituciones que regulen la elección. Entonces, el acuerdo público se debe dar entorno a las instituciones (en sentido neoinstitucionalista) que reglamentan las elecciones una y otra vez.

Para este trabajo, se entiende por **política pública electoral (PPE)** *el conjunto de reglas, organismos y acciones públicos que tienen por objeto la elección de quiénes ocuparán los cargos públicos de elección.*

Como es fácil de percibir, las políticas públicas deciden sistemas electorales, definen las formas en las que las decisiones ejecutadas serán juzgadas, buscan incentivar a través de las instituciones ciertos comportamientos no sólo de los competidores, sino todos los participantes e incluso tienen control sobre las acciones de los que resulten electos para gobernar. Esto en términos de que la política pública se sirve de las instituciones y organizaciones para buscar ciertos comportamientos que tengan por resultado un fin social específico.

Sin embargo y cómo lo anuncié antes, para esta investigación me limitaré a revisar la PPE en tanto las acciones administrativas del proceso electoral que dan sustancia al sistema electoral que se conforma.

Para el caso de estudio, se hará énfasis en las dos políticas públicas electorales existentes para la elección de ayuntamientos en Oaxaca: la de “partidos políticos” y la de “usos y costumbres”. Antes de explicarlas, es necesario aterrizar sobre un concepto no menor: proceso electoral democrático.

Proceso electoral democrático

El proceso electoral lo defino como el conjunto de actos acordados previamente, realizados por las autoridades públicas, los competidores y electores con el objeto de la renovación periódica de autoridades de gobierno.

Para que el proceso electoral sea calificado como democrático, es necesario que cumpla con algunas condiciones mínimas. El tema ha sido ampliamente discutido. Aquí se retoman algunos conceptos básicos para poder considerara una elección como democrática.

Para Przeworski²² dos son las características esenciales de la democracia: “los resultados del proceso son inciertos, no están determinados de antemano, y dependen del “pueblo”, de las fuerzas políticas que compiten para promover sus intereses y valores.” En este sentido retoma la característica que Dahl había dado como necesaria y suficiente para reconocer un sistema político democrático: la competencia abierta a la participación.

La institucionalidad de la democracia se refleja en diversos sentidos, así por ejemplo, el propio Przeworski señala que “en una democracia todas las fuerzas deben luchar repetidamente para hacer realidad sus intereses. Sus respectivas posiciones políticas no constituyen una salvaguarda para ninguna de ellas. Ninguna puede esperar modificar los resultados *a posteriori*; todas deben someter sus intereses a la competencia y la incertidumbre.” Es decir, se “institucionaliza” la

²² Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge University Press, Gran Bretaña, Pp. 356.

incertidumbre al transferir el poder de un grupo de personas a un conjunto de normas.

Una característica importante de tales normas es que la perspectiva de los participantes “perdedores”, en algún momento posterior, tendrá oportunidad de promover sus intereses y que ello los pueda convertir en ganadores en otro momento.

Para Dahl²³, la poliarquía se distingue por dos características: “la ciudadanía es entendida a una porción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto”.

Son 7 las instituciones cuya presencia son indiscutibles para la consideración de la existencia de una poliarquía:

1. Funcionarios electos (que controlan las decisiones en materia de política pública).
2. Elecciones libres e imparciales (limpias, regulares, en las que rara vez se emplea la coacción).
3. Sufragio inclusivo (todos los adultos tienen derecho a votar).
4. Derecho a ocupar cargos públicos (prácticamente todos los adultos tienen derecho a ello).
5. Libertad de expresión (sin castigos severos).
6. Variedad de fuentes de información.
7. Autonomía de asociativa (para buscar la obtención o defensa de tales derechos).

²³ Dahl, Roberto A. (1993). *La democracia y sus críticos*. Paidós Estado y sociedad, España, Pp. 476.

Aún cuando todas estas instituciones, como le llama Dahl, pueden ser apreciables en un proceso electoral para ser considerado democrático, algunas tienen referentes directos en la forma en que estos deben ser:

1. Que sean los procesos electorales el medio de acceso a los puestos de gobierno.
2. Que las elecciones sean regulares, limpias, imparciales y competidas (impredecibles respecto del resultado) y pacíficas.
3. Que el derecho a votar (pasivo y activo) esté dado a los adultos sin condicionamiento económico, de sexo, cultural, religiosa, educativo o algún otro.

Por otra parte, Payne, Zovatto y Mateo²⁴ señalan que los sistemas electorales pueden diferenciarse de acuerdo con el desempeño de tres funciones: la representación, la efectividad y la participación. Dado que un proceso electoral es parte del sistema electoral, pero no interfiere en la forma en la que los votos se convierten en curules, mantiene las dos últimas funciones mencionadas.

Así, las tres condiciones se pueden incorporar a estas dos funciones. La función de efectividad estaría representada por las dos primeras condiciones que reconocen como democrático a un proceso electoral, mientras que la función de participación estaría dada en términos de los derechos de voto pasivo y activo.

Como es evidente, deliberadamente se hace una omisión de los partidos políticos dentro de los requisitos para una elección democrática, ello para concentrar la atención en los procedimientos y no sólo en uno de los posibles actores dentro de una contienda electoral, además para tener una visión democrática amplia que permita la inclusión de diferentes procedimientos en lo que los partidos políticos no sean actores de la contienda electoral.

²⁴ Payne, Zovatto y Mateo, (2006). "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática" en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID e IIDEA, EUA, PP. 400.

Habrá que decir que, en este sentido, sí hay una diferencia sustancial a muchos de los teóricos de la democracia y de los sistemas electorales. Sin embargo, esta definición es crucial, ya que sin esta exclusión deliberada, no se podría considerar a “usos y costumbres” como proceso electoral democrático, por definición, por la exclusión de los partidos políticos en la contienda.

Política pública electoral de partidos políticos (PP)

Se entiendo que la política pública electoral de partidos políticos como aquella PPE en la que los actores de la contienda son justamente los partidos pol ticos²⁵. De manera general, aún con las diferencias que se puedan observar para el caso, es la que se observa a nivel federal y estatal en todo el país, y a nivel de ayuntamientos en casi todos los municipios que conforman el país.

Las bases legales de la PPE de PP se encuentran expuestas en los artículos 41, párrafos I, II, III y IV; 54; 56, 116, párrafo IV, incisos e), g), h), i), j) y k); 122, base primera, párrafo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para el caso específico de Oaxaca, se observa su base en los artículos 25, apartado B; 33, párrafos I, II, III y V, 133 párrafo I de la propia Constitución Política del Estado Soberano de Oaxaca aplicable para 2001. De manera mucho más precisa y en términos procedimentales, se encuentra detallada en los libros segundo y quinto del CIPPEO, ley secundaria en la materia.

Política pública electoral de usos y costumbres (UyC)

Por lo que refiere a la política pública electoral de usos y costumbres, encuentra su primer fundamento constitucional, en el artículo 2, base A, párrafo III, de la

²⁵ En sentido teórico, se debería decir que ésta es la política pública electoral en el que los principales actores de la contienda son los partidos políticos, sin embargo, para el caso específico que nos ocupa, y hasta donde se encuentra el progreso de la reforma electoral en el país, los partidos políticos son los únicos actores de la contienda electoral, ya que no se ha reconocido la figura de los candidatos independientes, por ejemplo.

Constitución Mexicana. Adicionalmente y en consecuencia con el artículo 133 de la propia ley fundamental, también tiene antecedentes en el Acuerdo 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En la Constitución Política del Estado Soberano de Oaxaca, tal PPE se encuentra fundamentada en los artículos 16 y 113. Así mismo, el CIPPEO atiende tal política a través de su libro cuarto²⁶.

Esta PPE se caracteriza por excluir a los partidos políticos de la contienda electoral y, de manera general, por utilizar dos instituciones características de la organización de los pueblos indígenas en Oaxaca: el sistema de cargos y la Asamblea General Comunal (AGC)²⁷.

Habría que recalcar que dado que los UyC “son un conjunto de prácticas electorales que tienen algunas características en común cuyo origen se encuentra en las comunidades indígenas que mantuvieron vivo una forma de organización social resultante de la reinterpretación de las organizaciones prehispánicas con los marcos jurídicos españoles”²⁸, no existe uniformidad dentro de esta política pública electoral en tanto procedimientos, de hecho, dado que los usos y costumbres son dinámicos se puede decir que existen tantos como municipios por este sistema elijan autoridades en cada uno de los procesos.

Marco teórico

El marco teórico sobre el cual se construye la presente investigación parte de una visión de política pública comparada.

²⁶ Ello tanto para 2001 como para la ley electoral vigente.

²⁷ Para una explicación más detallada sobre el sistema electoral de usos y costumbres, habrá que referirse al trabajo de Velázquez (1998), o se puede tener una visión mucho más sintética en Guerra (2000).

²⁸ Guerra Pulido, Maira Melisa (2000). Usos y costumbres o partidos políticos; una decisión de los municipios oaxaqueños, CIDE, México, Tesis de licenciatura. Pág. 129.

Política pública

En esta investigación se usa el concepto de política pública en sus dos vertientes: la de enfoque metodológico y como un proceso. En esta parte es de interés concentrarse en el primer caso. Así, se refiere al “nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberal democráticas o industriales en las últimas cuatro décadas”, que “se ocupa de estudiar los problemas considerados públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas”²⁹.

Como se observa, en este trabajo se tienen por objeto del estudio una política pública, la denominada PPE, al mismo tiempo que el enfoque que se da al estudio parte desde la perspectiva científico-técnica de las políticas públicas.

Neoinstitucionalismo

Dentro de la política pública, como enfoque de estudio, se pueden distinguir diferentes perspectivas del mismo. Este estudio retomará la visión neoinstitucionalista utilizada en la política pública para volver a poner el énfasis en las instituciones como elementos importantes para explicar la política y las políticas en un contexto de racionalidad de las acciones.

Para Douglass C. North, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”³⁰. Bajo esta visión, las instituciones cumplen el papel de reducir la incertidumbre respecto de la actuación de los individuos, dentro de un conjunto social.

²⁹ Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995), “Políticas Públicas y Desarrollo”, en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.), México, El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, Pág. 51.

³⁰ North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE., México. Pp. 190.

En la visión de North, las instituciones y el cambio institucional son resultado de la historia de cada una de las sociedades, pero también a su vez, las instituciones tienen influencia en el desarrollo de la vida social de las comunidades.

Aquí, la parte que interesa revisar es cómo las instituciones que conforman las PPE diferente para la elección de ayuntamientos en Oaxaca influyen en el desarrollo social de las comunidades, describiendo en primer momento su capacidad para alcanzar los objetivos de eficiencia y publicidad que se han descrito antes.

En este caso la visión histórica del institucionalismo no es de gran utilidad ya que no nos preguntamos sobre el origen o evolución de las instituciones aquí interesadas, o sobre el impacto de éstas en el transcurso del tiempo en las sociedades en las que se ha presentado.

En cambio, se echará mano de visiones más apegadas al enfoque normativo, en el que se hace énfasis en las normas de las instituciones como medios de comprender cómo funcionan éstas y cómo determinan o al menos moldean el comportamiento individual.

También la visión de la elección racional será útil para explicar los resultados sociales como derivado del comportamiento de individuos en función de los incentivos que representan las propias instituciones.

Dadas las variedades de ramas que se desprenden dentro del propio neoinstitucionalismo, podemos mencionar como central de esta visión, las siguientes siete propuestas de Goodin³¹:

³¹ Goodin, Robert E. (2003). "Las instituciones y su diseño" en *Teoría del Diseño Institucional*. Robert E. Goodin (Comp.) Gedisa, España. Págs.35 y 36.

1. Los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que se encuentra colectivamente restringido.
2. Tales restricciones toman la forma de instituciones: patrones organizados de normas y papeles socialmente contruidos así como conductas socialmente prescritas que se esperan de quienes desempeñan tales papeles, los cuales son creados y recreados con el correr del tiempo.
3. Por estrictas que sean, esas restricciones resultan, sin embargo, ventajosas en otros diversos aspectos para los individuos y los grupos en los que hace a la consecución de sus propios proyectos más particulares.
4. Los mismos factores contextuales que restringen las acciones del individuo y del grupo moldean también los deseos, preferencias y motivaciones de esos mismos agentes individuales o grupales.
5. Tales restricciones tienen, distintivamente, raíces históricas, como artefactos residuales de las acciones y elecciones del pasado.
6. Tales restricciones encarnan, perseveran e imparten recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos individuos y grupos.
7. La acción individual y grupal, por muy restringida por el contexto y moldeada socialmente que esté, constituye la fuerza motriz que guía la vida social.

Como se observa, las PPE se han considerado en gran medida como instituciones que limitan las acciones de los individuos o grupos de individuos en la competencia electoral, que tienen propósitos muy específicos (eficiencia en la conformación de los órganos de gobierno de manera pacífica, en un ámbito de público de participación ciudadana) dentro de un contexto limitado al juego democrático.

En este sentido, el interés se centra en poner el énfasis en las instituciones que se construyen cada una de las PPE y su desempeño en los contextos sociales diferenciados que se observan para la elección de ayuntamientos en Oaxaca.

Finalmente, y como uno de los recursos teóricos que se utilizaran para el análisis que se pretende, se basa en un concepto que denominaré como nodo de participación. Aquí la idea es identificar, dentro de los procesos electorales, los puntos de participación ciudadana dentro de ambas políticas públicas en su diseño. Aquí, si bien es cierto es importante la cantidad de la participación ciudadana, también intentaré hacer una diferenciación respecto de la calidad de la misma.

Estudio comparado

La visión del estudio, tiene por característica, ser un análisis comparativo, entre dos PPE diferentes no sólo por sus procedimientos, sino por las concepciones que les dan origen, las instituciones que los constituyen y los organismos que los hacen posible. Sin embargo comparten un mismo fin, el de realizar elecciones pacíficas de las personas que ocuparan los cargos de elección popular en los Ayuntamientos de Oaxaca.

Habrá que retomar en este sentido, algunas nociones básicas sobre la comparación como método de investigación para asegurarnos que la propuesta aquí realizada cumpla con tales condiciones.

La base para la comparación parte de la homogeneidad, es decir, que lo que se comparará forma parte de una misma “clase”³². Sin embargo, dentro de la identidad de clase, lo objetos o fenómenos a comparar, deben caracterizarse por tener diferencias en sí mismos, en su aplicación o en sus resultados, lo que hace benéfico y con sentido, el ejercicio de la comparación.

³² Sartori, Giovanni (1995). *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. FCE, México. Pp. 336.

Se observa que la comparación es posible cuando las constantes de lo observado es similar entre lo estudiado, mientras que las variables se comprenden justo por eso que hace diferente a los objetos en observación.

Así, y sólo en la medida en la que se establece la constante que hace de lo observado un conjunto dentro de una misma “clase”, es que se puede comparar la variable, en que los atributos diferentes pueden ser observados en términos comparativos (más o menos que...).

A partir de esta noción básica se puede complejizar el tipo de estudios comparativos, sobre todo en término de las ciencias sociales, partiendo de los conceptos de “similar” y “different”, para comparar condiciones de las relaciones causales en los fenómenos sociales.

Como en este caso se trata de revisar descriptivamente la PPE, bajo el comparativo de sus formas diferenciadas de PP y UyC, aquí no interesa referenciar la comparabilidad a través de las relaciones causales que puedan observarse.

Sin embargo, se considera adecuado referir con exactitud que la clase a la que ambos fenómenos políticos pertenecen y que lo hacen comparables en términos de homogeneidad, es que en ambos casos se les concibe como PPE. En este sentido, los dos tienen por propósito la resolución del problema de la elección de gobernantes en los ayuntamientos de Oaxaca.

Las diferencias que se pueden destacar sobre ambas PPE, refieren no sólo a las instituciones que las conforman y los resultados que se derivan de ahí, que son los temas de interés de observación en este estudio, sino también lo pueden ser incluso desde las condiciones estructurales que enmarcan cada caso³³.

³³ Para una propuesta de clasificación de condiciones socioeconómicas de los municipios con usos y costumbres y los de partidos políticos, revisar Guerra (2000).

Estudio de caso

Para el caso específico, como ya se señaló, se pretende comparar las PPE de PP y UyC en la elección de ayuntamientos en Oaxaca en 2001. Se pretende observar dos características de estas de manera contrastante: la efectividad y la participación de ambas. Ello con el propósito de observar las ventajas y desventajas de cada uno de estas PPE.

Para el caso que nos ocupa, la **efectividad** refiere a la posibilidad real de ser el instrumento a través del cual se eligen a las personas que conformarán los órdenes de gobierno y administración dentro de una sociedad, de manera democrática. Dentro de este aspecto habrá que señalar no sólo la concreción de los órganos de gobierno a través de la elección, sino la duración de los mismos, como un parámetro que nos hable con mayor detalle sobre lo que sucede en realidad.

Preocupa una característica más dentro de la **efectividad** como variable en el procedimiento observado: que la elección sea pacífica. Aquí interesa no sólo el hecho de que la elección se organice y efectúe sin violencia entre los competidores de la elección y los bandos que aglutinan, sino también que la decisión sea acatada de manera pacífica, sin problemas de violencia post-electoral.

Esta es una característica de gran importancia en las democracias recientes, y de manera específica, en América Latina. Particularmente, en el caso de Oaxaca, la violencia relacionada con las elecciones ha sido una preocupación constante en el desarrollo de la historia política local e incluso, una de las razones por las cuales se instauró la PPE de UyC.

La participación resulta ser un asunto importante tanto para el carácter democrático del proceso electoral, como para que la política sea considerada como pública, en este sentido no sólo interesa identificar, como ya se dijo los nodos de participación, sino la calidad de publicidad de tal participación.

El carácter **público**, tiene una connotación mucho más amplia, para lo cual primero se revisará la postura expresada por Nora Rabotnikof referente a los conceptos que se observan sobre lo público en la tradición de la política. Es importante señalar aquí que éste no será lugar para discutir el fondo de las posiciones filosóficas que llevan a explicar la concepción de lo público, sino que sólo se sirve de las grandes categorizaciones que identifica para su utilización.

Rabotnikof³⁴ considera que lo público tiene y/o ha tendido tres grandes acepciones dentro de la política:

1. “En primer lugar, existe una prolongada tradición que lo asocia a la común y lo general en contraposición a lo individual y lo particular”. “En este primer sentido, ‘público’ alude a los que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, a lo que atañe al colectivo y, en esta misma línea, a la autoridad que de ahí emana.” En este sentido, esta noción es la que tiene que ver más de cerca con la concepción de publicidad de Bazua y Valentí.
2. “El segundo sentido alude a lo público en contraposición a lo oculto; es decir, a lo público como lo no secreto, lo manifiesto y ostensible. Decimos así que tal cuestión ya es pública en sentido de ya ‘conocida’, ‘sabida’.”
3. “El tercer sentido, derivado de los dos anteriores, remite a la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado. En este caso se enfatiza la accesibilidad en contraposición a la clausura; hablamos así de ‘lugares públicos’.”

Para el caso que nos ocupa, el carácter público de la PPE, interesa específicamente para analizar la participación ciudadana en un ámbito específico

³⁴ Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México, Pp. 331.

de las elecciones democráticas de Ayuntamientos en Oaxaca: participación ciudadana en el proceso electoral, específicamente en su diseño³⁵ e implementación.

Sobre la participación ciudadana en la elección, ahí la característica de las elecciones públicas se identifica sobre todo con la característica de abierto, un espacio donde el público concurre. Aquí interesa saber qué niveles de participación ciudadana real se tiene sobre aquellos que tienen la atribución legal de participar.

En el segundo caso de participación ciudadana en el diseño e implementación del proceso de organización electoral, se puede teñir de cualquiera de los tres conceptos de publicidad antes descritos. Aquí sólo habría que señalar que no sólo cada tipo de publicidad en cada una de las fases le da tintes distintos a la PPE, sino también que para el caso, se considerará más público una fase o evento cuando más tipos de publicidad lo caractericen, según la clasificación de Rabotnikof.

Estado del arte

Habría que señalar que hay pocos trabajos realizados en términos de política electoral entendida desde un enfoque de política pública, y para el caso mexicano se acota mucho más.

La política electoral en México, e incluso todo lo relacionado a la transición democrática del país se ha centrado en visiones de ciencia política, sociología e incluso historia. De hecho, esta falta de pensamiento de la transición mexicana desde la trinchera de la política pública fue denunciada por Luis F. Aguilar, como ya se mencionó.

³⁵ Diseño en este caso se refiere a las decisiones específicas que deben ser tomadas en los órganos electorales, no en el sentido amplio de la gran estructuración de las políticas públicas entendidas incluso en el marco legal de las mismas.

Es importante recalcar, en este ámbito, cómo incluso hay una fuerte omisión por parte de los organismos responsables de las políticas públicas electorales en México de una revisión desde la política pública por un análisis y observación sistemática de la política electoral en México, a partir de la consolidación de estos institutos como órganos autónomos responsables de la función electoral en el Estado democrático mexicano.

Por otra parte, lo que refiere a estudio de usos y costumbres entendido como sistema electoral para ayuntamientos en Oaxaca, la literatura se puede clasificar de la siguiente manera:

Descriptiva

Hay un importante esfuerzo de descripción respecto de este sistema. Antes de 1995, los esfuerzos se concentran sobre todo en visiones sociológicas, antropológicas e incluso históricas. Con la instauración del reconocimiento de usos y costumbres como sistema electoral, se comienza a notar un trabajo de corte más de sociología política, ciencia política e incluso de derecho, que intenta describir este nuevo fenómeno.

Dentro de este corte se pueden mencionar los trabajos de autores como Cristina Velásquez³⁶, David Recondo³⁷, Fausto Díaz³⁸, Cipriano Flores³⁹, Jorge Hernández⁴⁰ y el de esta autora, por mencionar algunos.

³⁶ Velásquez, María Cristina (2000). *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, México, Pp.359.

³⁷ David Recondo ha sido un autor muy prolijo en este asunto, además de ser uno de los expertos, en el tema. Algunas de las aportaciones se presentan a continuación.

Recondo, David "From Acclamation to Secret Ballot. The hybridization of voting procedures in Mexican-Indian communities", obtenido de www.usosycostumbres.org.mx

Recondo, David *Las costumbres de la democracia multicultural y democratización en Oaxaca*, obtenido de www.usosycostumbres.org.mx

Recondo, David "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", capítulo 4 en , obtenido de www.usosycostumbres.org.mx

Recondo, David. "Usos y costumbres", y *elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa, en una sociedad multicultural*, obtenido en www.usosycostumbres.org.mx

En cualquier caso, no se ha realizado trabajo bajo la perspectiva de política pública, siendo el más cercano el de Rodrigo Elizarraras⁴¹ y alguno otro de Recondo, en el que se puede observar indicios de la introducción del tema en la agenda de la política pública e incluso cómo se llega a consolidar como una ley con reconocimiento estatal, para comenzarla a aplicar.

Explicativa

Algunos esfuerzos, principalmente desde la ciencia política, se han emprendido para tratar de entender algunos fenómenos alrededor de este sistema electoral de ayuntamientos.

³⁸ Díaz Montes, Fausto (1989). *Elecciones municipales, conflicto y negociación: Oaxaca 1986. Los conflictos municipales en Oaxaca*. Instituto de Investigaciones sociológicas, UABJO, México, Pp. 60.

Díaz Montes, Fausto (2001). "Elecciones locales en Oaxaca (1995)" en *Elecciones Municipales Oaxaca*, UABJO e IEEO, México, Págs. 119 a 134.

Díaz Montes, Fausto (2001). "Elecciones municipales de 1998" en *Elecciones Municipales Oaxaca*, UABJO e IEEO, México, Págs. 135-152.

Díaz Montes, Fausto (2002). "Comportamiento electoral en los municipios indígenas en Oaxaca, 1992-1998", en *Dilemas de la democracia en México*. Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos e IFE, México, Págs. 225 a 238.

³⁹ Flores Cruz, Cipriano (2002). "Sistema electoral de los pueblos indígenas de Oaxaca", en *Dilemas de la democracia en México*. Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos e IFE, México, Págs. 175 a 194.

⁴⁰ Hernández Díaz, Jorge (2002). "La participación de los mixtecos migrantes en el proceso electoral", en *Dilemas de la democracia en México*. Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos e IFE, México, Págs. 273 a 291.

Hernández Díaz, Jorge y López Sánchez, Anabel (2006). "La construcción de la ciudadanía en la elección de autoridades municipales: el caso de Concepción Pápalo." En *Estudios Sociológicos de el Colegio de México*, Vol. XXIV, número 71, mayo-agosto, 2006, Págs. 363 a 395.

⁴¹ Elizarraras Álvarez, Rodrigo (2002). *Gobernabilidad y autonomía indígena: motivos y efectos en el reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca*. ITAM, México, Tesis de licenciatura, Pp. 213.

Elizarraras A, Rodrigo. "Constitucionalismo liberal y derecho indígena", en *Bien Común y Gobierno*, año 6, número 62, enero 2000, Págs. 63-71.

Elizarraras A, Rodrigo (2001). "Los municipios de "usos y costumbres" en Oaxaca", en *La Gaceta de Ciencia Política*, Año I, número II, primavera/verano 2001, Págs. 195 a 206.

Básicamente se pueden subdividir en relaciones indirectas, como los trabajos de José Antonio Aguilar y Guillermo Trejo⁴² y Allyson Benton⁴³, en tanto cómo la variable “usos y costumbres” puede afectar las elecciones de partidos políticos (a nivel federal).

Los estudios de corte explicativo directo, se han centrado en la conflictividad post-electoral de este tipo de elecciones como los trabajos de Guillermo Trejo, Francisco Osorio⁴⁴, Viridiana Ríos⁴⁵ y por supuesto los de Todd Eisenstadt⁴⁶.

Aun cuando en los últimos 20 años, la producción de reflexiones alrededor de los usos y costumbres ha sido importante, habrá que señalar que este tema electoral, como en general todos los temas electorales en México, no ha sido tratado desde una visión de política pública, lo cual revela un vacío en la comprensión de las ciencias sociales en México, que resulta ser relevante por la materia que trata.

⁴² Trejo, Guillermo y Aguilar, José Antonio (1999). *Ethnicity and Electoral Conflict in a Weakly Divided Society. The 1997 Federal Election in Mexico's Indigenous Regions* en Documentos de Trabajo del CIDE, Número 108, México, Pp. 33.

Aguilera Rivera, José Antonio, Coord. Usos y costumbres en comunidades indígenas y procesos político-electorales. Informe General. Mimeo del documento preparado para la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, Pp. 77.

Trejo, Guillermo y Aguilar, José Antonio (2002). “Etnicidad y consolidación democrática. La organización de las elecciones en las regiones indígenas de México”, en *Dilemas de la democracia en México*. Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos e IFE, México, Págs. 195 a 224.

⁴³ Benton, Allyson Lucinda . The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico. Obtenido de la página de internet de la autora. Pp. 42.

⁴⁴ Osorio Zago, Francisco Javier (2004). *Protesta poselectoral en municipios de usos y costumbres en Oaxaca, 1992-1998*. CIDE, México, Tesis de licenciatura, Pp. 207.

⁴⁵ Ríos Contreras, Viridiana (2006). *La conflictividad postelectoral en los municipios de usos y costumbres de Oaxaca*. ITAM, México, Tesis de Licenciatura, Pp. 145.

⁴⁶ Eisenstadt, Todd A. y Ríos Contreras, Viridiana. *Strengthening Indigenous Rights and Weakening the Rule of Law: Customary Elections, the State, and Social Conflict in México*. Presentado en la XXVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Pp. 33.

Eisenstadt, Todd A. (2006). “Usos y costumbres and postelectoral conflicto en Oaxaca, México, 1995-2004. An empirical and normative assessment.” En *Latin American Research Review*, Vol. 42, número 1, febrero 2007, Págs. 50 a 75.

Eisenstadt, Todd A. Elections by Customary Law in Oaxaca, Mexico: Expression of Cultural Rights or Violation of Democratic Electoral Norms?, Center for Democracy and Election Management, Case Study #1. Pp. 25.



FLACSO
MEXICO

III. Las Políticas Públicas Electorales en análisis

Políticas públicas electorales

Habrá que comenzar por explicar de manera muy breve, qué se entiende por cada una de las políticas públicas electorales que se pretenden analizar aquí, concentrándonos, como ya se dijo, en la parte procedimental o administrativa de éstas, y no en las tres pilares que conforman en México, las políticas públicas electorales (administrativa, judicial y penal).

PPE de Partidos Políticos (PP)

La política pública electoral de partidos políticos es la más occidentalizada y generalizada a nivel federal en México. Éste tiene sus principios políticos en el liberalismo representativo que pone en el centro de la competencia democrática a los partidos políticos como los vehículos para la representación popular, y a través de ella el gobierno del, para y por el pueblo.

De manera general, la “modernidad” democrática impuso en América Latina, el esquema de los partidos políticos, con sus diferencias, pero básicamente, su conjunto nuclear planteado en ellos.

Así por ejemplo, la lucha democratizadora en América Latina, se ha concentrado en la existencia legal y legítima de diferentes partidos políticos y en un segundo momento, en propiciar las condiciones para que los partidos políticos tengan las mismas oportunidades de ganar el poder y no mantener un monopolio (o en algunos casos duopolio) en el control del gobierno.

En el caso particular de México, las elecciones han existido de manera básicamente ininterrumpida desde el siglo XIX, y los partidos políticos, casi de

igual manera. Conforme el avance de la estructura política, los partidos políticos fueron ganando presencia nacional, pero a decir verdad, no es sino hasta principios del siglo XX, que los partidos políticos empiezan a tomar una dimensión realmente nacional.

Habría que decir que en los partidos políticos se ha basado el pensamiento de la idea democrática de México, incluso en el propio Artículo 41, se presenta como una de las obligaciones del órgano electoral federal, el de la consolidación del sistema de partidos, como fundamento de la democracia mexicana.

Ha sido tan defendida esta bandera, que se puede observar cómo se ha privilegiado a estas organizaciones sobre cualquier otro sistema de política pública electoral, incluso la competencia de candidatos independientes, cuya figura no sólo no existe en la ley electoral, sino que se ha llegado a considerar ilegal⁴⁷.

Así, para el caso mexicano, bien se puede hablar de una partidocracia en términos de que el sistema de partidos políticos controla en realidad muchas de las decisiones que deberían ser tomadas por el propio electorado. Por ejemplo, para el caso mexicano, se describen a continuación algunas de las características con las que este sistema funciona:

- Los partidos políticos son registrados de manera legal para poder contender.
- El financiamiento de los partidos políticos es principalmente público.
- Los partidos políticos controlan las campañas y la decisión sobre los candidatos que contendrán por cada puesto, incluso los escaños de representación proporcional.
- Los partidos políticos tienen el monopolio de proponer candidaturas (no existe la figura de candidatos independientes).

⁴⁷ Por ejemplo, en el nivel federal, aún cuando es posible votar por un candidato no registrado, y éste es contado como un voto válido, no es contabilizado con ningún otro propósito, por lo que no tiene efectos legales directos.

- Los partidos políticos tienen representación en los órganos electorales (en los diferentes niveles, incluso en las mesas directivas de casilla, que son los órganos más disgregados). Además, son considerados como las partes dentro de la contienda.
- El procedimiento que está asociado a este sistema es el de boletas y urnas para proteger el voto secreto, universal y libre de todos los ciudadanos.
- Todo el procedimiento está detalladamente legislado, de manera rígida. Los tiempos electorales están fijados, como lo son los plazos para el registro de los candidatos frente al órgano electoral, las campañas electorales, la jornada electoral, y la entrega de resultados por parte del instituto electoral.
- El concepto de ciudadanía está claramente definido en la propia Constitución General, limitada en términos sólo de la edad (mayoría de edad que es a partir de los 18 años) y de un modo de vida honesto. Así por ejemplo, capacidad de votar está determinada básicamente por estos requisitos más el de contar con credencial para votar. El de ciudadanía pasiva, es decir, el derecho de ser votado, tiene que ver con lo anterior y con el apoyo de un partido político para un efectivo acceso al poder.

Habría que señalar, que son los propios partidos políticos, a través de sus representantes en los poderes legislativos (federal y estatales), los que aprueban las leyes electorales, por lo que se entiende la propensión a mantener protegido este sistema basado en los partidos políticos.

PPE de Usos y Costumbres (UyC)⁴⁸

Como política pública electoral de usos y costumbres, sólo existen dos casos en México para la elección de cargos constitucionalmente reconocidos, ninguno de los cuales refiere a elecciones federales.

⁴⁸ La mayoría de las ideas expuestas aquí, se retoman de Guerra (2000).

Uno de ellos es Oaxaca y el otro es en Tlaxcala. Sobre este último, sólo es para una de las figuras del ayuntamiento, que refiere a la posibilidad de elección de un regidor del Ayuntamiento. Dado lo limitado del caso, me concentraré en el sistema consuetudinario de Oaxaca.

Se le llaman usos y costumbres a un conjunto de prácticas electorales que tienen algunas características en común cuyo origen se encuentra en las comunidades indígenas que mantuvieron viva una forma de organización social resultante de la reinterpretación de las organizaciones prehispánicas con los marcos jurídicos españoles. No necesariamente hay uniformidad entre los usos y costumbres de las distintas etnias, ni siquiera de las distintas comunidades. Sin embargo hay dos elementos centrales que dan a usos y costumbres una unidad entre sí y a la vez son los rasgos que los diferencian frente al régimen de elección de partidos políticos son la Asamblea General Comunal (AGC) y el sistema de cargos⁴⁹.

La elección de las autoridades municipales⁵⁰ se hace por lo general en un ámbito público: la AGC. Ésta frecuentemente es el órgano político más importante dentro de la comunidad, es en ella en quien radica el poder de decisión de los asuntos trascendentales de la comunidad. La AGC suele estar por encima incluso de las autoridades municipales, es decir, con la elección de autoridades municipales no se transfiere el poder de decisión de la comunidad, sino que sólo expresa la voluntad para que dichas personas ocupen los puestos para la administración de los asuntos municipales.

Su aspecto público es evidente en tanto que en ella pueden participar todos los ciudadanos de la comunidad, se reúne en un lugar público —generalmente en los pasillos del Palacio Municipal o en la explanada del mismo—, las decisiones se toman buscando el consenso de la población que se pretende con la discusión

⁴⁹ Aunque estos son los elementos principales que bajo mi criterio dan contenido a los usos y costumbres como sistema electoral, su existencia no es considerada como elemento necesario —e incluso suficiente— para que un municipio se defina por tal sistema electoral.

⁵⁰ Me refiero aquí a los cargos de Presidente, Síndico y Regidores Municipales.

respetada entre los miembros de la Asamblea. Cualquier ciudadano tiene el derecho de hablar y ser escuchado. Las Asambleas suelen durar varias horas, incluso pueden durar varios días para tratar un solo asunto en busca del consenso.

Usualmente para la elección de autoridades municipales, la AGC elige en primera instancia a la mesa de debates⁵¹ que será la encargada de llevar en orden la reunión y en su caso de registrar y validar los acuerdos a los que se lleguen.

Cuando se ha discutido ampliamente el tema y se pueden llegar a consensos, la mesa de debates somete a votación las resoluciones finales. En la votación cada ciudadano tiene el mismo derecho de voto. Éste es por lo general público —es decir, no secreto— y se puede llevar a cabo de distintas maneras, quien obtenga mayor número de votos es el designado para ocupar el cargo para el que se vota. La legitimidad de las tomas de decisión se basa en el aspecto totalmente público y abierto de este proceso.

Esto no quiere decir que no haya influencias por parte de personas o grupo con intereses particulares. Muchas de las veces este tipo de intereses se articulan de manera legítima dentro de la Asamblea, como lo pueden ser los intereses de los comuneros o ejidatarios, de los Principales, de los barrios o incluso de las propias autoridades en turno. En algunas comunidades estos intereses inciden mediante las reglas para proponer a los candidatos⁵². En otras ocasiones los intereses

⁵¹ Por lo general la mesa de debates está constituida por un Presidente, un Secretario y tres Escrutadores (o los que hagan falta). Las autoridades municipales usualmente no son designadas para estar dentro de la mesa de debates, pero a falta de este órgano, quien conduce la Asamblea es el Cabildo Municipal en funciones (presidido por el Presidente Municipal) o el Consejo de Principales. Las personas que forman parte de la mesa de debates regularmente son personas con reconocimiento y prestigio dentro de la comunidad.

⁵² En algunos lugares existen cuotas de candidatos que cada grupo propone, por ejemplo, se hacen ternas: un candidato es propuesto por los comuneros o ejidatarios, otro por las autoridades municipales y otro por el pueblo reunido en la Asamblea. En otras ocasiones hay cuotas que se deben cumplir entre los barrios: los cargos se van rotando entre los diferentes barrios, o existe una repartición permanente de los cargos entre los barrios.

influyen en las opiniones de los ciudadanos sobre qué es lo mejor para la comunidad y para cada uno de los individuos.

Puede darse el caso en el que alguno de los electos no desee tomar el cargo. Si la Asamblea considera que su condición familiar y personal le permiten cumplir con tal encargo⁵³ es obligado por la comunidad; en caso contrario se le puede eximir por un tiempo esperando que su situación mejore y entonces ocupen tal puesto⁵⁴.

Las asambleas para elegir al Cabildo se llevan a cabo mayoritariamente a partir de septiembre hasta poco antes de finales de diciembre. Esto se debe a que para esa fecha usualmente ya se sabe qué tan buena va a ser la cosecha y se puede decidir quiénes están en condiciones de cumplir con los cargos. También porque generalmente las autoridades toman posesión a principio de año. Se puede esperar hasta finales de año con propósito de que los migrados estén en el pueblo⁵⁵. Este tipo de asambleas también puede coincidir con la fiesta grande del pueblo, pues es cuando más personas se reúnen en la Cabecera Municipal.

La condición de ciudadano no siempre respeta los lineamientos que la Constitución señala⁵⁶ y normalmente se agregan otros requisitos. En muchos casos es considerado ciudadano sólo el originario de la comunidad o quienes

⁵³ Algunas de las cuestiones que son tomadas en cuenta para tal decisión la situación económica y la salud de los individuos. Por ejemplo, si la cosecha no ha sido favorable para quien fue designado y tiene problemas económicos por eso, se le deja descansar un periodo para que se pueda recuperar y entonces cumpla con el cargo.

⁵⁴ En ocasiones se pueden dar negociaciones en tanto que el padre no puede cumplir con el cargo pero ofrece el servicio de algún hijo en un cargo menor. Otra de las formas de "sustitución" por presentar el cargo puede ser a través del pago de un individuo que cumpla con las funciones que se le solicita; este tipo de sustitución no siempre es aceptado en las comunidades y casi nunca para los cargos del Cabildo.

⁵⁵ Generalmente los migrados regresan a fin de año (desde principios de noviembre) por dos razones principales, para pasar las fiestas con la familia y porque el trabajo de pizca termina para la temporada invernal.

⁵⁶ Para ser considerado ciudadano de la República, según el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las y los mexicanos deben cumplir con los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. Para ser considerado ciudadano oaxaqueño, la Constitución estatal en el art. 23 contempla, además de lo antes señalado, ser originario del estado, ser hija(o) de madre o padre oaxaqueño o tener residencia mínima de 5 años.

además de ser vecinos por más de un tiempo determinado⁵⁷, cumplen con las obligaciones comunales. También puede ser un requisito ser jefe de familia, ya que se toma como base de la comunidad a la familia nuclear. Así, en muchos de los casos sólo los hombres participan⁵⁸, menores de edad que tengan familia pueden participar o mayores de edad quedan excluidos por vivir aún en casa de los padres.

La pertenencia a la organización económica de la comunidad también puede ser un requisito para la ciudadanía, como ser ejidatario o comunero. Las mujeres pueden o no quedar excluidas del derecho de voto por condición específica de género o por otras características arriba señaladas.

En la mayoría de las comunidades, aún cumpliendo los requisitos específicos señalados antes, se niegan los derechos de participación de los ciudadanos que no cumplan con las obligaciones de la comunidad. Las obligaciones varían, pero en general se refieren al cumplimiento de *tequios*⁵⁹, prestación de servicios en el sistema de cargos y cooperaciones para los proyectos de la comunidad.

Las AGC en ocasiones tienen sólo una cobertura comunal, es decir, no contemplan a todo el municipio en su totalidad. Si es éste el caso, la AGC de la cabecera municipal es quien designa al Cabildo sin participación de las agencias municipales, policiales y demás comunidades, y son éstas bajo sus propias AGC las que designan sus autoridades.

Se considera, de manera general, como condición necesaria para ocupar cargos del Cabildo haber cumplido con el sistema de cargos en los puestos anteriores.

⁵⁷ Este tiempo puede variar entre los seis meses y los cinco años.

⁵⁸ En caso de ausencia del padre en la familia, la mujer puede ser jefe de familia o puede tomar esta responsabilidad algún miembro masculino de la familia, dependiendo de la costumbre de la comunidad.

⁵⁹ El tequio es el nombre que en Oaxaca recibe el trabajo comunal no remunerado que deben cumplir los miembros de la comunidad. Es una forma de organización social característica de las comunidades indígenas que tiene distintos matices dependiendo de las costumbres específicas.

El sistema de cargos es un escalafón de servicios públicos no remunerados. Usualmente el escalafón es rígido, es decir, no se puede pasar a las funciones más altas si no se cumplió antes los cargos bajos. La estructura de cargos varía en tanto tamaño y funciones por cumplir.

Esta institución puede tener un carácter estrictamente civil e ir paralelo a otro religioso, o se pueden entremezclar o sustituir los puestos en estas dos estructuras. La participación en este sistema es obligatoria, su incumplimiento usualmente está sancionado y su buen cumplimiento va seguido de prestigio dentro de la comunidad. Cada cargo es en general de un año de servicio⁶⁰ después del cual existe, por lo regular, un periodo igual de “descanso” en el que el individuo no presta ningún cargo.

El sistema de cargos se puede representar, de manera general, como una pirámide con tres estratos. El primero, inferior y más ancho, implica una participación obligatoria y universal⁶¹ de los cargos más bajos. Generalmente la prestación de servicios se inicia a los 18 años de edad y se comienza con los cargos de topiles⁶² o policías. El segundo estrato es medio, la prestación sigue siendo obligatoria pero selectiva —según la actitud y comportamiento de los individuos en los cargos anteriores y en la vida comunal— y los cargos los constituyen principalmente en la formación de Comités⁶³ o rangos medios dentro del Ayuntamiento. La designación de los cargos en estos estratos la puede realizar la AGC, los interesados (por ejemplo, los padres de familia con hijos en primaria para el Comité de la Primaria, por los comuneros o ejidatarios para el Comisariado

⁶⁰ Los cargos de Cabildo en la actualidad son en general de los tres años que contempla la Constitución estatal.

⁶¹ La universalidad en la participación del sistema de cargos se refiere de manera abrumadora a la totalidad de varones de la comunidad.

⁶² Los topiles son los encargados de la seguridad dentro de la comunidad. También son los ayudantes de los servidores mayores y mensajeros.

⁶³ Por lo general ha sido en los Comités (principalmente en los referentes a educación y salud) en los que la mujer tiene participación dentro del sistema de cargos. Se puede considerar la participación de la mujer como una manera de suplir el cumplimiento del cargo respectivo que a su esposo corresponde, en otros sólo da prestigio a quien lo ocupa.

Ejidal o de Bienes Comunales -cuando están estos cargos dentro del escalafón—) o por las autoridades superiores.

El tercer estrato, el más alto y estrecho, otorga el mayor prestigio a quienes lo ocupan; por lo general son los cargos más selectivos y es la AGC quien designa a los que lo ocuparán. Estos cargos son los correspondientes al Cabildo Municipal y sus suplentes, en ocasiones también las mayordomías⁶⁴ más importantes. Para ocupar dichos cargos se debe agregar, por lo general, el requisito de ser una persona honesta, trabajadora, reconocida, con buena conducta dentro de la comunidad. Características como escolaridad y hablar español no son necesarias en muchas ocasiones, pero sin duda han venido ganado terreno en la importancia para la designación de los cargos. Es recurrente que para poder ocupar cargos de este nivel se necesite ser originario de la comunidad, no bastando la vecindad de tiempo atrás y el cumplimiento de las obligaciones comunales.

Generalmente características como la riqueza de los individuos o su status de prestigio no inciden, por lo menos de manera directa, en la elección de los que deberán ocupar los cargos más altos. Pero la riqueza de los individuos puede favorecer para el cumplimiento de algunos de estos requisitos. En otras situaciones se ha dado prioridad a los jóvenes educados para que ocupen dichos cargos, lo cual puede romper con la coherencia del sistema de cargos.

Quienes recorren todos los cargos del escalafón tienen gran prestigio y reconocimiento de la comunidad. Por lo general se les exigen del cumplimiento de otros servicios, ya sean ocupación de cargos, tequios o aportaciones para proyectos comunales. Frecuentemente se les da un nombre especial, como el de Principales, Ancianos, Caracterizados o Tatamandones. Éstos pueden formar

⁶⁴ Las mayordomías son cargos religiosos de la iglesia católica. Ellos son los encargados de organizar la fiesta del santo correspondiente. Por lo general ellos cubren con todos los gastos –por lo menos los más fuertes—de las celebraciones. Este es uno de los cargos que dan más prestigio dentro de las comunidades y son ocupados casi siempre por hombres, pero generalmente el prestigio se otorga para toda la familia pues es ésta en su totalidad la que participa y finalmente corre con los gastos.

parte de un órgano llamado Consejo de Principales o Ancianos. A este consejo se recurre para consulta de los asuntos importantes de la comunidad, ya que ellos son valorados como las personas con mayor experiencia y sabiduría dentro de la comunidad. En casos excepcionales estos órganos no sólo tienen carácter consultivo, sino que en algunos lugares son la instancia última de solución. Tengo la impresión de que los Consejos de Ancianos han caído en desuso y desprestigio en las tres últimas décadas.

Quienes no llegan a ocupar la totalidad del escalafón, por lo general dejan de tener obligación de cumplir servicios a los 60 años o hasta que “el cuerpo lo permita”.

Es importante señalar que la prestación de servicios representa un alto costo para la familia, ya que al no ser remunerado y tener que dedicar tiempo a las actividades designadas, se dejan de percibir ingresos en potenciales actividades alternas; incluso para ocupar algunos cargos se exige dejar cualquier otra actividad. La prestación de algunos cargos implica también el desembolso de recursos familiares para cumplir las funciones, como lo puede ser el de mayordomo -que tienen la obligación del pago de los gastos de los festejos de la iglesia (o algunos del Cabildo) para pagar gastos de transportación, por mencionar algunos—. Hasta ahora se comienzan a percibir por parte de los concejales dietas como compensación, pero éstas deben ser aprobadas por la AGC, con montos más bien representativos.

Institucionalización y publicidad de la política pública electoral

Como se ha mencionado, es de interés revisar las políticas públicas de elección de ayuntamientos para el caso oaxaqueño, haciendo una comparación para observar su efectividad, así como los niveles de publicidad que cada uno de ellos pueda tener. En este capítulo me concentraré en revisar la estructura formal de las políticas para observar estos dos atributos.

Así, la primera comparación se revisa sobre el diseño y por tanto lo que de manera apriorística se pudiera esperar en cada caso. En este sentido, se sabe que las instituciones disminuyen la incertidumbre sobre el comportamiento social del ser humano, o de las organizaciones que puedan interactuar en este ámbito.

Ello tiene un valor especial en el caso de la toma de decisiones bajo un esquema democrático, ya que la principal institución refiere justo a la toma de decisión sobre quién gobernará.

La existencia de instituciones, entendidas en tanto la aceptación y predictibilidad en un ámbito social, se ha destacado como un beneficio para el propio orden social, independientemente de su contenido específico.

Así por ejemplo, el gobierno, ha sido aceptado como una institución en el desarrollo social, que si bien se le puede considerar como un mal necesario, también existen diferentes tipos de gobiernos considerados más o menos afortunados para algún tipo de desarrollo social.

En ese sentido, la institucionalización del procedimiento para formar gobierno, resulta ser casi tan necesario como la existencia del Leviatán en todo conjunto social humano. Si además la institucionalización refiere al procedimiento de elección y no a los resultados, ello se considera parte de las condiciones necesarias para que un sistema sea democrático.

Por otra parte, existen diferentes formas de instituciones, según los autores especialistas en el tema. Sin embargo hay que señalar que en el ámbito del estado de derecho, un indiscutible tipo de instituciones, tiene que ver con las leyes que tienen un acatamiento social.

No interesa aquí discutir las razones por las cuales unas leyes son seguidas y otras no, o qué es primero: un comportamiento o una ley. La parte institucionalista más enfocada al derecho, se ha interesado en éstas y otras preguntas.

En este caso de hablar de políticas públicas que tienen su reflejo en leyes, se vuelve relevante saber si en ellas se encuentra un principio de institucionalización que permita no sólo homogeneizar el comportamiento en los diferentes casos, sino también justo la institucionalización real de los mismos.

Derivado de lo anterior, se compara en primera instancia la institucionalización de las dos diferentes política para la elección de ayuntamientos en Oaxaca.

Cómo ya se había señalado con anterioridad, es el CIPPEO la norma legal que regula los procesos electorales en Oaxaca⁶⁵, y de manera específica, para la elección de Ayuntamientos.

También es de interés revisar la calidad de la publicidad que se puede esperar en cada caso, es decir, no sólo interesa el aspecto cuantitativo sino también diferencia la calidad de estos en las dimensiones que se proponen por Rabotnikof.

En este sentido, y haciendo utilización de una herramienta que permita abstraer el comportamiento bajo una visión racional del propio diseño de ambas políticas, se identificaron en primera instancia los “nodos decisionales públicos” (NDP)⁶⁶.

Para el estudio se entenderá por NDP aquellos momentos del propio proceso electoral en que es indispensable la decisión sobre algún elemento del proceso

⁶⁵ Para el caso que nos ocupa, me concentraré en la ley electoral que regía en el año de estudio, 2001. Ello se deba a que la LX legislatura de esa entidad, emitió reformas al CIPPEO que modificaron las reglas que se aplicarán para la elección de ayuntamientos a partir de 2010. En el apartado de conclusiones, se dedicará un espacio para revisar cómo la modificación de la ley puede afectar las conclusiones que se obtengan de este caso de estudio.

⁶⁶ Esta idea de los nodos de decisión pública, se desarrollan a partir de la utilización de los puntos de decisión que, entre otros, fueron estudiados por Majone y Wildavsky en “Implementation as Evolution”, obra de finales de los 70.

por parte de algún ente del público para el debido desarrollo del propio proceso electoral.

Generalmente estos nodos están identificados en los propios procedimientos en tanto momentos de decisión de algún órgano en particular.

Aquí habrá que ser muy cuidadosos por lo que se pueda entender por ente del público: para el caso de estudio se propone considerar a las autoridades electorales no asalariadas, a los partidos políticos en términos de ser los competidores dentro del proceso, funcionarios de las mesas directivas de casilla o de los propios funcionarios de las mesas de debates, o cualquier otro órgano de decisión no asalariado por el ejercicio en actividades que tengan relación con la elección de cargos de gobierno por elección popular (Consejos de ancianos, etcétera) y finalmente, los ciudadanos “de a pie” en su calidad de electores.

Si bien es cierto que de esta forma se está excluyendo las actividades que hacen los órganos del estado en cumplimiento de las responsabilidades estatales, donde sólo participen asalariado especializado (administradores profesionales y burócratas) para el cumplimiento de tales actividades, también sería cierto que con ello estaríamos evitando la posibilidades de que habláramos en realidad de una política gubernamental y no pública, como al parecer resulta de la observación que aquí se detalla.

Una vez identificados estos NDP, se indica si los mismos están o no institucionalizados, entendido en sentido laxo y primario: se precisa con claridad el procedimiento sin necesidad de que en otra parte de decida algún elemento más de tal.

En este punto, habrá que señalar que para el caso de la PPE de UyC, aún cuando se pudieron identificar diferentes NDP, no todos fueron considerados como institucionales, ya que, como se dijo al principio, los procedimientos pueden

cambiar no sólo de municipios en municipios, sino también de elección en elección, lo que haría que no se cumpliera con la característica arriba señalada: que fueran clara y totalmente descritas sin la necesidad de una decisión de un ente fuera de la propia ley⁶⁷.

Como un primer resultado obvio para los conocedores en el institucionalismo, se pude señalar sin duda, la falta de dicha característica de esta política pública. Sin embargo, dicha generalización nos llevaría, sin mucha oportunidad a entrar en detalles, a la falta de certeza que tienen tal política.

Incluso habrá que reconocer un defecto de origen de este análisis. Los NDP fueron detectados en primera instancia, bajo la revisión de la ley electoral local aplicable en la materia. Así, los NDP identificado a través de esta vía eran por ese solo hecho, considerados institucionalizados (formales). Dado el poco tratamiento que en materia de UyC tienen la propia ley, se identificaron algunos otros NDP para el caso, tratando de hacer generalizaciones para los casos en comentarios.

Estos NDP identificados tienen que ver con las propias condiciones que dan un sentido de identidad a los UyC como sistema, es decir, la existencia de una estructura de sistema de cargos, la predominancia de la ACG para la toma de decisiones. De manera ideal, estos NDP son de alta importancia, pues no sólo dan la característica general al sistema, sino que son los mecanismos primordiales de las tomas de decisión.

Sin embargo, dado que son justamente eso: generalizaciones, no se puede asegurar en la mayoría de los casos que estemos ante la institucionalización de cierta norma, razón por la cual para el estudio no fueron tomadas en cuenta

⁶⁷ Habrá que recordar que para ninguno de los casos de PPE hay alguna norma que especifique a mayor detalle los procedimientos, en este sentido, el CIPPEO se constituye en la herramienta para conocer la institucionalización de los mismos.

Indicadores de institucionalidad y publicidad

Para la construcción de indicadores que permitan tener parámetros de institucionalización y publicidad en las PPE, se toma la construcción conceptual que se ha hecho de los NDP.

Así, con base en la explicación antes señalada, se generaron para este estudio algunos indicadores que permitan medir y en ese sentido, comparar las políticas públicas electorales, en términos tanto de la institucionalización que tienen como de la publicidad que presentan.

Es importante recalcar que la conceptualización de los indicadores es francamente sencilla y *ad oc* al caso, ya que no se pretende que los indicadores tengan algún significado distinto al que aquí se define.

La sencillez de los mismos radica en su característica nominal, ya que lo único que se pretende observar aquí es la presencia o no de una característica y con ello poder saber qué tanto se presenta una particularidad en cada una de las PPE y en comparación entre ellas.

En este sentido, una vez que se ubicaron los NDP de cada una de las PPE, se analiza la presencia o no de cada una de las características que son de interés. El resultado específico de este análisis se puede encontrar en sendos anexos 1 y 2, en los que, se presentan de manera separada por política, los NDP encontrados en cada caso, y su análisis, recordando en todo momento que se refiere al análisis de la ley vigente en 2001.

Derivado del análisis, primero hay que señalar que se encontraron 15 NDP para el caso de la PPE de PP, mientras que sólo 6 para la de UyC. Los 15 NDP se consideran que están institucionalizados, mientras que en el caso de UyC, dos de ellos se consideraron no institucionalizados, ya que no se define con claridad el

actor responsable, pues varía dependiendo del uso y costumbre al que se refiera (“Las autoridades competentes del municipio, encargados de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad...”); o porque el procedimiento en sí mismo no es claro (“...se observarán las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección.”)

Para los casos en los que se observó institucionalización (15 para el caso de PP y sólo 4 para el caso de UyC), se revisó cuales de las características de publicidad presentadas por Rabotnikof cumplían cada uno de estos NDP. De ahí se creó un índice de publicidad de cada uno de los nodos, en donde el índice puede ir de 0 a 3 (siempre a través de números enteros), que es el resultado de sumar las cualidades de publicidad que cumple cada uno. Así por ejemplo, aquel nodo que siendo institucional, tiene por resultado del índice 0, significa que no cumplió con ninguna de las características de publicidad, mientras que aquel nodo calificado con 3, cumplió con las tres características de publicidad anunciadas: de interés común, no oculto y accesible para el ciudadano de a pie.

De esa revisión observa el siguiente comportamiento en tanto publicidad se refiere. En todos los casos de NDP institucionalizados, se presenta el interés público como elemento de la política. Ello derivado de que una de las premisas en el pensamiento democrático, es que es de interés público el proceso mismo de la elección de los gobernantes.

En el caso de la PPE de PP, de los 15 NDP encontrados, 12 de ellos se considera que tienen también la característica de ser públicos en tanto que no son ocultos. Aquí habrá que señalar que una de las grandes tendencias en materia electoral en México con la democratización, fue hacer visibles a quien pudiera estar interesado, los procesos de toma de decisión. Ello no sólo como respuesta a la necesidad de *accountability*, sino también en oposición al pasado electoral mexicano, en el que las elecciones eran un asunto de interés público, pero sus procedimientos eran ocultos.

Lo que se señala antes, repercute al final en la PPE de UyC, ya que los 2 NDP que se encontró con esta característica, públicos en contraposición a ocultos, se debe en realidad a que son decisiones tomadas por un cuerpo que se deriva en realidad de la PPE de PP: el Consejo General del IEEO.

La PPE de UyC se vuelve a enfrentar a la problemática de la diversidad de procedimientos que se pueden presentar y que no garantiza una certeza porque no hay mecanismos formales para hacer cumplir los usos y costumbres. Así por ejemplo, en muchos municipios, diferentes etapas de la elección no sólo no es oculto, sino que se lleva a cabo en los lugares públicos por excelencia: en la Plaza Municipal, en el Palacio Municipal, etc.

Sin embargo, en otros casos, dado que la decisión es tomada por parte de un grupo selecto y cerrado de personas, dichas decisiones son tomadas por lo regular con privacidad. En estos casos encontramos por ejemplo decisiones tomadas por los Consejos de Ancianos, o similares, o incluso por el grupo gobernante en curso, sin que estas decisiones se sometan a la revisión pública, sino por el contrario, se considera que dichas decisiones son facultad exclusiva de estos grupos como parte de la organización social que se tiene.

La característica menos extendida en tanto publicidad en las PPE, refiere a accesibilidad en estos nodos. Así por ejemplo, en el caso de PP, se encontró sólo 2 NDP con esta característica, y que refieren a la conformación de las mesas directivas de casilla y a la votación en sí misma. En el primer caso se consideró así por la probabilidad compartida (por lo menos en primera instancia) de los ciudadanos para formar parte de este órgano. En la votación, en el caso de PPE, está garantizado el acceso de los ciudadanos sólo con condicionantes de tipo operativo de la propia ley.

En el caso de UyC no se encontró ningún nodo en el que se garantizara la publicidad por acceso. En el caso de la conformación de la mesa de debates y de la votación, se deja al uso y costumbre específico de cada lugar, en cada momento sus características, que pueden ir desde un acceso mucho más amplio que el de la ciudadanía definido por la PPE de PP, hasta la exclusión de más de la mitad de la ciudadanía referida antes.

Hecho el promedio del índice de publicidad entre los NDP institucionalizados de ambas PPE, lo que se observa es que para UyC tal promedio tienen un valor de 1.5, mientras que en el caso de PP el promedio es de 1.99, es decir, mayor. Al parecer, no sólo la PPE de PP tiene mayor institucionalización, sino que la misma tiene un grado mayor de publicidad.

Si bien es cierto que puede ser poco claro tal índice sobre qué política es más o menos pública, sobre todo por el hecho del número tan diferenciado de NDP que se identificaron en uno y otro caso, lo que parece claro es que ambas políticas pueden ser consideradas públicas, por lo menos en uno de los aspectos que señala Rabotnikof: el de interés público.

Sin embargo, el grado de institucionalización entre ambas es de manera clara muy diferente. En este sentido habrá que reconocer que la PPE de PP en México, se ha caracterizado no sólo por una amplia formalización desde hace varias décadas, derivada de una tradición de formalización de las elecciones desde antes de la independencia de México, con los tratados de Cádiz.

Especialmente, con la competencia trasladándose de las capacidades violentas a las políticas en México, la formalización y la intervención de los partidos políticos en las elecciones ha sido una tradición que se ha venido explotando, aún cuando no fueran necesariamente éstas las reglas que dominaban el juego electoral.

Ello, junto con la democratización mexicana basada en lo electoral bajo modelo de política occidental, ha centrado la institucionalización, formal y real, de las reglas de competencia entre partidos políticos.

De manera contrastante, y mucho explicado por una tradición legal escrita heredada de España y no consuetudinaria, el derecho consuetudinario no se ha considerado como institución dentro del país. Aún cuando en realidad ésta sea la que opere en muchas parte de manera real y eficiente, permaneciendo durante siglos en la organización social y política de muchos pueblos, principalmente indígenas del país.

Este contraste se hace evidente en el momento en el que el tema indígena se vuelve tema dentro de la discusión de modernidad a finales del siglo XX. Ya que se trata de dar reconocimiento institucional y formal a un sentido jurídico no sólo diferente en forma y concepción al orden dogmático existente, sino diverso y pulverizado entre sí.

Habrá que señalar que cuando el análisis se hace de manera general, sin duda es evidente la falta de institucionalización que existe en la política pública de UyC. Sobre todo en un ámbito de formalización bajo un esquema de derecho “escrito”.

Sin embargo, poco se sabe de la institucionalización particular de cada una de las prácticas de elección por sistema consuetudinario en los 418 municipios de Oaxaca. En ese sentido, una hipótesis que se puede desprender, aun cuando este trabajo está lejos de si quiera querer investigar, en que sí existe institucionalización real (aunque no escrita), en muchos de los municipios donde se utiliza la PPE de UyC, lo que lleva a estabilidad y certidumbre dentro de un juego repetido.

Si bien es cierto, ello no llevaría necesariamente a una condición que por sí misma permita calificar dicha política como democrática, sí habrá mayores elementos

para poder asegurar que cumple o no, de manera específica, con condiciones mínimas de democracia.

En cualquier caso, dado que por lo menos con el instrumento normativo que se tiene (CIPPEO) y con el conocimiento de que en muchos casos el uso y la costumbre cambia de elección a elección, parecería claro que la incertidumbre sobre el procedimiento permanece, sin que se traslade exclusivamente a los resultados de la contienda. Ello tendría repercusiones muy claras y directas en torno la falta de requerimientos mínimos para considerar esta PPE como democrática.

En este sentido, se puede encontrar una diferencia entre PPE en términos de objetivos que definen a las mismas. Mientras que la PPE de PP busca la consolidación del sistema democrático, en términos de la institucionalización que se ha desarrollado a su alrededor; la PPE de UyC no parece tener dentro de sus objetivos principales asegurar en todos los casos, elecciones democráticas.

IV. Poniendo a prueba las políticas públicas electorales

En este apartado se presenta el estudio estadístico que permita revisar la validez de las relaciones entre variables aquí planteado. En este sentido, primero se explicará la conformación de los indicadores creados para este fin, posteriormente se explicitará el modelo utilizado para el análisis, presentando posteriormente los resultados del mismo, identificando los encuentros de dichas pruebas estadísticas.

Conformación de los índices

Habrá que recordar que la unidad de medida en todos los casos refiere al municipio, de tal manera que se tienen información de los 570 municipios que conforman Oaxaca para la elección de 2001 que se está revisando. En términos de composición interior de estos municipios, la homogeneidad es endeble, ya que las diferencias sociopolíticas, culturales, económicas, religiosas e incluso demográficas, pueden ser abismales; sin embargo, se parte del concepto político de municipio, como la entidad mínima de organización política y administrativa dentro de la federación mexicana.

Indicador de PPE

El primer indicador creado para la realización del estudio que se propone refiere a un indicador *dummy* para diferenciar los municipios que en el año de estudio eligieron sus autoridades municipales por la PPE de PP y los que lo hicieron por UyC.

Dicha información se obtuvo del Catálogo de municipios por usos y costumbres que es aprobado por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca previo al proceso electoral. Dicha información fue verificada con la declaración por parte del Congreso del Estado sobre la resolución de las elecciones en comento.

En este caso se decidió dar el valor de 0 a los casos de PP, y dar el valor de 1 a los casos con PPE de UyC.

Indicador de violencia

Este indicador es retomado de la base de datos conformada por Viridiana Ríos Contreras con la metodología proporcionada por Todd Eisenstadt, la cual, para el caso de Oaxaca, entre otros se tomó la información de Servicios para una Educación Alternativa así como de la revisión de *Noticias*, *Voz e imagen de Oaxaca*, así como de los periódicos nacionales *La Jornada* y *Reforma*.

A partir de ello, Ríos y Eisenstadt conformaron los indicadores nacionales de violencia postelectoral, de los cuales se extrajo la información de Oaxaca referente a la elección de 2001. En este sentido, se retoma tal cual como fue conformada, la base de datos Ríos y Eisenstadt⁶⁸.

El indicador está dividido en cuatro parámetros que va desde el 0 al 3. En el mismo 0 se indica que no hay registro de protesta alguna por razones postelectorales. El parámetro 1 habla de protestas; el 2 refiere a protestas con presencia de violencia (heridos), y el parámetro 3 son protestas donde se ha presentado la violencia al grado de resultar de ello por lo menos una muerte.

Para el estudio en comento, el indicador fue utilizado sin modificaciones, ya en la conformación presentada por los autores.

Indicador de tipo de desaparición de poderes

Cuando se revisan las facultades que el propio Congreso del Estado puede tener sobre la conformación de los poderes municipales, se observa que no sólo se

⁶⁸ Mi agradecimiento a los autores por la generosidad con la que me proporcionaron la base de datos y con ello el trabajo y conocimiento que generaron a partir de ello.

tienen la capacidad de decretar la desaparición de los poderes del municipio, es decir, de todo el Ayuntamiento; sino que también ello puede afectar a alguno de los integrantes.

Así, por ejemplo, se puede decretar la destitución del Presidente Municipal, del Síndico o de alguno de los regidores de manera particular. Como se observa, aún cuando esto puede implicar una afectación en la conformación de gobierno como resultado de la PPE, es claro que no tienen la misma repercusión en todos los casos.

Cuando el Congreso decreta la desaparición de poderes en el municipio, es decir, del Ayuntamiento en su conjunto, la PPE pierde cualquier sentido, ya que significa que el final último de la política pública dentro de una democracia, la de conformar un gobierno electo popularmente, se ve incumplido por completo, esto por lo menos de manera temporal, ya que en algunos casos se puede ordenar una elección extraordinaria, por lo que se deberá repetir el procedimiento.

En cambio, cuando se destituye a alguno de los integrantes del Ayuntamiento, la PPE no se ve anulada por completo, ya que la mayoría de los integrantes del gobierno, sí son resultados de la implementación de la PPE.

Sin embargo, aún bajo este escenario, no es del mismo alcance la destitución de cualquier figura del Ayuntamiento, ya que la del Presidente Municipal, por la propia conformación del gobierno municipal, tienen mayor relevancia que cualquier otro integrante del mismo.

En este sentido, y a partir de la revisión de los diarios de debate del LVIII H. Congreso del Estado de Oaxaca durante los tres años de su funcionamiento, se determinó en qué casos existió alguna declaratoria de desaparición de poderes del Ayuntamiento o de la destitución de alguno de los miembros del mismo.

A partir de dicha información se conformó un índice ordinal con 4 valores que se describen a continuación:

- Para aquellos casos en los que no se encontró declaratoria alguna por parte del Congreso del Estado en la temporalidad analizada, ya bien fuera del Ayuntamiento o de alguno de sus integrantes en lo particular, se dio un valor de 0.
- Se dio un valor de 1 en aquellos casos o en los que se observó la destitución de alguno de los regidores o incluso el propio Síndico.
- Para el caso de una destitución definitiva del Presidente Municipal, y dada la importancia del cargo, a dichos casos se les asignó el valor de 2.
- Finalmente, el valor de 3 se asignó a los casos en los que el Congreso declaró la desaparición de poderes, es decir, de todo el Ayuntamiento en su conjunto como órgano del gobierno máximo dentro del municipio.

Indicador de efectividad de la elección

También se diseñó un indicador (ordinal) de efectividad de la elección en la formación de gobiernos municipales; donde el elemento principal de medición refiere al tiempo en que el Ayuntamiento electo funcionó, de manera tal que se otorga el valor de 1 en los casos en los que el ayuntamiento electo funcionó hasta 11 meses completos (aquí se incluye la posibilidad de que no se haya instalado siquiera); recibe el valor de 2 en aquellos casos en los que el gobierno duró de 12 a 23 meses completos; el valor de 3 para los que funcionaron de 24 a 35 meses completos; y el valor de 4 para aquellos casos en los que duró el periodo completo.

Es necesario señalar que para la conformación de este indicador, sólo se tomaron en cuenta aquellos casos en los que el Congreso del Estado declaró la desaparición de poderes en el municipio, es decir, del Ayuntamiento en su conjunto. En ese sentido, y con relación del indicador anterior, sólo se refieren a los casos en los que se otorgó el valor de 3.

En todos los casos se tomó la fecha de inicio del periodo del ayuntamiento como el día primero de enero del 2002. La información sobre la duración del ayuntamiento electo en su cargo, se tomó en todos los casos de manera predeterminada como completo, y sólo en los casos en que, derivado de la revisión de los decretos de la LVIII Legislatura, se encontró la disolución del ayuntamiento, se dijo la fecha en la que dicha disolución tenía efecto y se tomó como el periodo de término del mismo.

Como es sabido, en el caso de las elecciones de UyC, el periodo de elección de los funcionarios puede variar, según el propio “uso y costumbre”. Así por ejemplo, existen municipios en que se eligen a los funcionarios por un año, lo que implica que se hace elección de 3 “ayuntamientos”, los cuales ocuparan el cargo según se acuerde en la propia elección. En otros ayuntamientos, la elección es por dos años, por lo que se traslapan los años de elección con los periodos de los ayuntamientos.

En cualquiera de los casos, para la construcción del indicador en cuestión se procedió de la misma manera, bajo la premisa de que todos los municipios el ayuntamiento concluyó con el periodo de tres años, a menos de que el órgano legalmente con atribuciones para ello, declarara su disolución.

Habría que señalar que en el caso que se decretó la disolución de algún ayuntamiento, el mismo contó con algún tipo de figura que permitió la conclusión de periodo para los términos de la administración pública; sin embargo, dado que dicho mecanismos no se refiere a una figura resultado de alguna elección popular, se consideró como que la política pública electoral aplicada concluía ahí su efectividad, por lo menos en el estrecho ámbito de conformación de gobiernos legales.

Al respecto, vale mencionar algunos casos en que el Congreso del Estado declaró en 2002 la desaparición del Ayuntamiento, lo que significó que las elecciones en esos casos no tuvieron ningún impacto en la conformación de los gobiernos: Constancia del Rosario; Juchitán de Zaragoza; San Agustín Loxicha; San Pedro Molinos; Santiago Amoltepec; Santiago Astata, y Tenetze de Zaragoza.

Habría que decir que algunos de estos municipios son de conocimiento en la entidad, no sólo por su importancia, cómo es el caso de Juchitán, sino también, por los conflictos en materia electoral, entre otros, que en muchas ocasiones han enfrentado.

Llama la atención que en dos casos, el de Juchitán y el de Santiago Amoltepec, la situación se vio complejizada por un enfrentamiento violento derivado de la cuestión electoral. De hecho la fecha con la que se decreta la desaparición del gobierno en Juchitán es el 10 de enero del 2002, es decir, 10 días después de la toma de posición que se debió haber dado bajo la elección.

Por otra parte, en 5 municipios, Ciudad Ixtepec; San Pablo Macuiltianguis; Santa Catarina Cuixtla; Villa de Chilapa de Díaz, y Santiago Xanica, se decretó la desaparición de ayuntamiento en 2003.

En dos municipios, la declaratoria de Ayuntamientos se presentó en 2004: San Miguel Yotao y Santa Catarina Lachatao.

Método de análisis estadístico de los datos

Para la comprobación de las hipótesis nulas que se presentan más adelante, se decidió hacer un análisis estadístico muy sencillo, pero válido y correcto según el

tipo de datos con los que se cuentan a partir de los indicadores conformados, para revisar la existencia o no de correlación entre variables: tablas de contingencia⁶⁹.

Esta es una prueba de análisis de datos no paramétricos para muestras independientes. Adicionalmente se tomó en cuenta que dado que se está suponiendo que PPE es la variable explicativa, se consideró adecuado este método para observar si existe un comportamiento diferente entre ellos en términos de las variables independientes, que en este caso serían los indicadores de violencia, desaparición de poderes y afectividad de la elección.

En todos los casos se revisarán la validez o no de las hipótesis nulas con la prueba Chi-cuadrada de Pearson, con grados de libertad correspondientes en cada caso, pero siempre con un 95% de cobertura en la distribución, corroborando con la significancia asintótica.

Habrá que decir que las variables aquí utilizadas son por una parte el tipo de PPE (UyC o PP), y los indicadores que se han presentado arriba.

Hipótesis nulas

A continuación se presentan las 3 hipótesis nulas que se pretenden revisar dentro de este trabajo, poniendo siempre como condición la independencia de las variables, es decir, un comportamiento aleatorio entre las variables.

1. PPE y violencia electoral. La hipótesis nula es que la violencia electoral tienen un comportamiento aleatorio con respecto a la PPE que se pueda tratar. Habrá que señalar que en otros trabajos⁷⁰ se ha hablado de la

⁶⁹ Este ejercicio se realizó con el programa SPSS.

⁷⁰ Respecto de este tema, existen dos posiciones sobre la relación de PPE diferenciadas en Oaxaca para la elección de Ayuntamientos y la violencia electoral. Por una parte, Díaz Montes señaló que a partir de la aceptación de los UyC como PPE en Oaxaca, se presentó una disminución en la violencia electoral de la entidad, asociada a elecciones municipales. Por otra, Eisenstadt y Ríos, han demostrado la relación existente entre UyC y una mayor tendencia a

relación entre la PPE para la elección de ayuntamientos en Oaxaca y la violencia electoral. En este sentido y según la aportación de Eisenstadt y Ríos, se esperaría rechazar la hipótesis nula planteada, es decir, que exista una correlación positiva entre UyC y mayor violencia electoral, lo que significaría que exista una mayor violencia en UyC que en PP.

2. PPE y tipo de desaparición de poderes. La hipótesis nula referiría a que existe un comportamiento independiente entre el tipo de desaparición de poderes y la PPE. Sin embargo, varios autores han destacado que la falta de institucionalización tienen impacto sobre la certeza de las acciones que se derivan de tales procedimientos; así, se podría prever una relación entre la PPE y el tipo de desaparición de poderes, de manera concreta se debería esperar que UyC tuviera una mayor incidencia de desaparición de poderes y de mayor grado. En este sentido habría que esperar que la hipótesis nula se rechazara. Sin embargo, es de destacar que no se conocen trabajos que hayan hecho alguna investigación previa al respecto.
3. PPE e índice de efectividad. La hipótesis nula en este aspecto indicaría que el índice de efectividad tienen un comportamiento similar, estadísticamente, independientemente de la PPE de la que se trate. En el mismo sentido y por las mismas razones que en el caso antes expuesto (falta de institucionalización), se esperaría una relación entre la PPE e índice de efectividad, y de manera específica que UyC tuviera una relación inversa con los indicadores de efectividad, ya que la falta de institucionalización de esta política pública llevaría a mayor conflictividad lo que repercutiría en el tiempo en el que estos gobiernos electos permanecen en funciones. Si fuera ese el caso, se esperaría que la hipótesis nula deba ser rechazada.

violencia que PP en la elección de ayuntamientos en Oaxaca, sobre todo en el período que va de 1995 a 2004.

Análisis de las hipótesis nulas

A continuación se presentan los resultados del análisis de las hipótesis nulas, explicando las implicaciones que la misma podría tener en el fenómeno social analizado.

1.- PPE y violencia electoral

Como ya se ha discutido por otros autores, e incluso se ha comprobado, se esperaría que en este caso, la PPE de UyC tenga un mayor nivel de violencia política.

Este efecto se explica principalmente por la falta de institucionalización en la PPE de UyC no sólo en términos de la administración de la misma, sino también por la falta de precisión para la resolución de los conflictos post-electorales.

Aun cuando no se revisa en esta tesis el pilar que tiene que ver con la justicia electoral y en este sentido, la resolución judicial de las controversias, es evidente la falta de desarrollo de éste pilar para la PPE de UyC, especialmente previo a las modificaciones legales de 2008. En este sentido se presenta una tendencia a la presión social por vías alternas a incluso violentas.

A continuación se presenta el resultado de la tabla de contingencia en la que se relaciona el tipo de PPE con el indicador de violencia post-electoral Ríos-Eisenstadt.

Violencia post electoral y tipo de política pública electoral (PP y UyC)

Tabla de contingencia

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Tipo de PPE vs. Violencia post electoral	570	100.0%	0	.0%	570	100.0%

Tabla de contingencia Tipo de PPE vs. Violencia post electoral

			Índice de Violencia post electoral				Total
			0 (No violencia)	1 (Protestas)	2 (Protestas con heridos)	3 (Protestas con muertos)	
Tipo de Política Pública Electoral	PP	Recuento	131	5	15	1	152
		Frecuencia esperada	135.2	2.7	10.4	3.7	152.0
		% de tipo de PPE	86.2%	3.3%	9.9%	.7%	100.0%
		% del total	23.0%	.9%	2.6%	.2%	26.7%
	UyC	Recuento	376	5	24	13	418
		Frecuencia esperada	371.8	7.3	28.6	10.3	418.0
		% de tipo de PPE	90.0%	1.2%	5.7%	3.1%	100.0%
		% del total	66.0%	.9%	4.2%	2.3%	73.3%
Total	Recuento	507	10	39	14	570	
	Frecuencia esperada	507.0	10.0	39.0	14.0	570.0	
	% de tipo de PPE	88.9%	1.8%	6.8%	2.5%	100.0%	
	% del total	88.9%	1.8%	6.8%	2.5%	100.0%	

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	Grados de libertad	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	8.465(a)	3	.037
Razón de verosimilitudes	8.708	3	.033
Asociación lineal por lineal	.216	1	.642
N de casos válidos	570		

a 2 casillas (25.0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 2.67.

Medidas simétricas

	Valor	Sig. aproximada
Nominal por nominal Phi	.122	.037
V de Cramer	.122	.037
Coefficiente de contingencia	.121	.037
N de casos válidos	570	

a Asumiendo la hipótesis alternativa.

b Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

Como se observa, de 152 casos de PP, 131 no hubo ningún indicio de violencia, es decir, que el 86.2% de esos casos, no hubo manifestación en contra, por lo menos en términos de protestas.

En 5 municipios, se observó alguna protesta sin que en ella resultaran heridos; en poco menos del 10% de los municipios por PP, es decir, 15 casos, se presentaron protestas con por lo menos un herido.

En un caso, el de San Felipe Jalapa de Díaz, se presentaron protestas donde resultó por lo menos una persona muerta. Es interesante señalar que en este caso no se presentó la desaparición de poderes por parte del Congreso del Estado en ningún momento de los 3 años en los que fungió dicha administración.

De manera diferenciada, en la caso de los municipios que se eligieron autoridades por la PPE de UyC, 418 casos en total, en 376 casos, que representan el 90% de ellos, no se presentó ninguna protesta o signo de violencia. Cómo se observa, este porcentaje es mayor al que se aprecia en los casos de PP.

En 5 casos, mismo número absoluto que en el caso de PP, pero con un porcentaje de tan sólo 1.2% de los casos de UyC, se presentó alguna protesta sin que se dieran casos de ningún herido.

En el 5.7% de los casos de UyC, 28, se presentó protesta de la cual derivaron por lo menos un herido. Porcentaje que sigue siendo menor a lo observado en el caso de la PPE de PP.

Sin embargo, al observar el comportamiento de municipios con protestas en las cuales resultó por lo menos una persona muerta, se encuentran 13 municipios, que representan el 3.7% de los casos de UyC, porcentaje mucho mayor que el presentado en PP.

Los municipios en estos casos fueron: San Agustín Chayuco; San Agustín Etla; San Bernardo Mixtepec; San Juan Lalana; San Lucas Zoquiápam; San Melchor Betaza; San Miguel Quetzaltepec; Santa Catarina Minas; Ayoquexco de Aldama; Santa María Camotlán; Santa María Colotepec; Santa María Chilchotla; Zapotitlán del Río.

Algunos de estos municipios son de común aparición en las noticias por las protestas que llevan a cabo, como el caso de San Agustín Etla (que además tiene una cercanía a la capital, e importancia estratégica en el Estado); San Melchor Betaza; San Miguel Quetzaltepec. En el caso de Santa María Camotlán, habrá que resaltar que éste fue uno de los 6 municipios llamados de transición, es decir, que en 1995 (primer año en el que se aplicó de manera oficial una diferenciación de PPE para la elección de Ayuntamientos en Oaxaca), eligieron por PP; dada esa experiencia, para 1998, decidieron la PPE de UyC, en la que se han mantenido a la fecha.

Como se observa, hay un mayor porcentaje de municipios de UyC con índice de violencia 3 a la esperada.

Entrando a al análisis estadístico⁷¹, para el caso de estudio, la elección de ayuntamientos en Oaxaca para 2001, la evidencia demuestra que la hipótesis nula debe ser rechazada, ya que la Chi-cuadrada de Pearson tiene en este ejercicio un valor de 8.465, con tres gados de libertad; mientras que los puntos porcentuales superiores para dicha distribución, con tres grados de libertad y con un 95% de probabilidad es de 7.81473. Así mismo, la significación asintótica tiene un valor de 0.037 y al ser menor que 0.05, se debe rechazar.

Si se analiza cuidadosamente se puede observar una relación positiva entre la PPE de UyC y mayores índices de violencia. Así por ejemplo, mientras que se esperaba que en PPE de UyC sólo se presentaran 10.3 casos en nivel de violencia 3 (muertes), al observar los casos, se presentaron 13 casos para esta PPE.

En este sentido se observa que UyC produce relativamente más casos que PP de no violencia o desacuerdo manifestado en protestas. Ello probablemente se debe a que en tales municipios existe menor pluralidad de opiniones sobre quién debe conformar el Ayuntamiento y el procedimiento para ello. Esta menor pluralidad se puede deber ya bien sea a que suelen ser municipios pequeños donde existe un mayor consenso o a que el poder autoritario y caciquil es altamente eficiente y logra coptar o controlar a la disidencia.

Al mismo tiempo, se observa que UyC tiene un grado mayor de violencia extrema, es decir, que cuando hay desacuerdos, los mismos son fuertes y no existen o no se utilizan, mecanismos de solución pacífica a los mismos. Probablemente ello

⁷¹ En términos estadísticos, se parte del supuesto de que las características analizadas en los casos no tienen una “incidencia”, es decir, que existe una distribución aleatoria de los casos según las características que se analizan; a éste supuesto se le llama hipótesis nula.

Una hipótesis nula es rechazada, para este caso, cuando la Chi-cuadrada de Pearsons con los grados de libertad correspondiente, con un 95% de probabilidad resulta mayor que el esperado bajo las mismas condiciones (grados de libertad y % de probabilidad), o porque la significación asintótica tienen un valor menor de 0.05.

Cuando una hipótesis nula es rechazada, significa que estadísticamente no se puede afirmar que los casos tengan una distribución azarosa entre las características a observar, por lo que se podría suponer alguna tendencia identificable entre las características y las ocurrencias de los casos.

tenga que ver no sólo con una condición política de las propias comunidades, sino incluso, como lo advierte Fernando Escalante⁷², de control social, que parecería referir más a un asunto cultural.

2.- PPE y tipo de desaparición de poderes.

Por la falta de institucionalidad que hay en la PPE de UyC, se esperaría que hubiera una tendencia mayor en UyC a buscar desapariciones de poderes de mayor jerarquía.

Es decir, que dado que no hay una claridad en el procedimiento de elección de las autoridades, haya una propensión mayor a la desaparición no fraccionada de las autoridades, o por lo menos, a los cargos de mayor importancia dentro del propio ayuntamiento.

A continuación se presenta la tabla de contingencia y los resultados de la prueba Chi- cuadrado de Pearson:

Tabla de contingencia

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Tipo de PPE vs. Tipo de desaparición de poderes.	570	100.0%	0	.0%	570	100.0%

⁷² Escalante Gonzalbo, Fernando. Homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística. El Colegio de México y Secretaría de Seguridad Pública Federal; México, 2009.

Tabla de contingencia Tipo de PPE vs. Tipo de desaparición de poderes.

			Tipo de desaparición de poderes				Total
			0 (No desaparece ningún poder)	1 (Desaparece algún Regidor o Síndico)	2 (Desaparece el Presidente Municipal)	3 (Desaparece todo el Ayuntamiento)	.00
Tipo de Política Pública Electoral	PP	Recuento	148	0	2	2	152
		Frecuencia esperada	146.4	1.1	.8	3.7	152.0
		% de tipo de PPE	97.4%	.0%	1.3%	1.3%	100.0%
		% del total	26.0%	.0%	.4%	.4%	26.7%
UyC	UyC	Recuento	401	4	1	12	418
		Frecuencia esperada	402.6	2.9	2.2	10.3	418.0
		% de tipo de PPE	95.9%	1.0%	.2%	2.9%	100.0%
		% del total	70.4%	.7%	.2%	2.1%	73.3%
Total	Total	Recuento	549	4	3	14	570
		Frecuencia esperada	549.0	4.0	3.0	14.0	570.0
		% de tipo de PPE	96.3%	.7%	.5%	2.5%	100.0%
		% del total	96.3%	.7%	.5%	2.5%	100.0%

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	Grados de libertad	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	5.030(a)	3	.170
Razón de verosimilitudes	5.841	3	.120
Asociación lineal por lineal	.556	1	.456
N de casos válidos	570		

a 5 casillas (62.5%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .80.

Medidas simétricas

	Valor	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	.094
	V de Cramer	.094
	Coefficiente de contingencia	.094
N de casos válidos	570	

a Asumiendo la hipótesis alternativa.

b Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

Como se observa del análisis estadístico, un altísimo porcentaje de municipios, tanto de UyC como de PP (95.9 y 97.4 respectivamente), no sufrieron cambios en su modificación por parte del Congreso del Estado, a partir de la conformación resultado de las elecciones.

Sin embargo, en municipios con PPE de PP, en 2 casos se dio la desaparición del Presidente Municipal (que corresponde al 1.3% de los municipios de PP); y en el mismo número de casos se presentó la desaparición total del Ayuntamiento.

Los casos de desaparición de Presidente municipal, son el de San Juan Coatzacoapam y Valerio Trujano, el segundo de los cuales es un municipio donde de manera regular se saben de conflictos internos.

Ciudad Ixtepec y Juchitán de Zaragoza, son los dos casos de desaparición de Ayuntamiento. Ambas son ciudades importantes y estratégicas para la entidad, ubicadas en el Istmo. De manera específica, Juchitán se destaca por ser un municipio con una alta movilidad política marcada por ser uno de los primeros municipios del país con alternancia en el gobierno municipal, además de un conjunto de movimientos políticos importantes (por mencionar el más conocido, la COCEI).

En el caso de municipios de UyC, en 4 de ellos se presentó la destitución de algún Regidor o Síndico. Los casos son: San Cristóbal Amatlán; San Pedro Jocotipac; Sitio de Xitlapehua y Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz. Muy probablemente estos casos son aislados y refieren a condiciones particulares en cada caso y sobre cada persona.

En el caso de Santa María Guelacé, se presentó la destitución del Presidente Municipal. Este es un municipio pequeño cerca de la Capital del Estado, en el que ya se venía observando una paulatina modificación en los usos y costumbres, así como un interés en la política y en la elección de autoridades municipales. Este es

otro de los casos de municipios de transición, es decir, que en 1995 eligieron PPE de PP pero en 1998, regresaron a UyC donde se mantienen.

Se presentan 12 municipios de UyC en los que se presenta desaparición de todo el Ayuntamiento, lo que representa un 10.3% del total de los municipios por este PPE. Estos casos son: Constanza del Rosario; San Agustín Loxicha; San Miguel Yotao; San Pablo Macuiltianguis; San Pedro Molinos; Santa Catarina Cuixtla; Santa Catarina Lachatao; Villa de Chilapa de Díaz; Santiago Amoltepec; Santiago Astata; Santiago Xanica; Tanetze de Zaragoza.

En este caso, San Agustín Loxicha es un caso que se ha destacado por verse envuelto en conflictos violentos por diferentes causas durante varios años. Principalmente, es conocido el problema que en la zona Loxicha existe por territorios.

Al hacer el análisis de la tabla de contingencia, la hipótesis nula no se puede rechazar, lo que significa en términos estadísticos (por lo menos para el caso de estudio) que pareciera que no hay una diferencia de comportamiento entre las PPE sobre el tipo de desaparición de poderes dentro del Municipio. Es decir, tienen tendencias iguales sobre la efectividad de conformar gobierno en términos de la capacidad de elección efectiva de cargos populares dentro del ayuntamiento.

Esto se deduce del hecho de que se presenta una Chi-cuadrada de Pearson de 5.03 con tres grados de libertad; mientras que los puntos porcentuales superiores para dicha distribución, con tres grados de libertad y con un 95% de probabilidad es de 7.81473. Así mismo, al ser la significación asintótica mayor a 0.05 (0.17), la hipótesis nula no es rechazada en términos estadísticos.

Al tratar de observar si existía un comportamiento diferente del las variables, fusionando los indicadores de desaparición sólo en dos (ninguna modificación a la conformación del ayuntamiento según la elección y alguna modificación de la

conformación del ayuntamiento), no se encontró ningún comportamiento diferente al expresado aquí.

3.- PPE e índice de efectividad

Cuando se hace una revisión de la efectividad de conformación de gobiernos a través de las dos PPE, en términos del tiempo que estos gobiernos ejercen en realidad los cargos para los que fueron electos (3 años), se esperaría que la PPE de UyC tendiera a un menor índice de efectividad, ya que con la falta de institucionalidad, se podría pensar que eso lleve a inconformidades en la elección y por tanto la propensión a que los gobiernos electos por medios que se pueden considerar menos legítimos, lleve a que esos gobiernos duren menos tiempo que el legalmente establecido.

A continuación se presenta la tabla de contingencia entre las PPE y el índice de efectividad que mide el tiempo que el gobierno electo ejerce su poder, así como la prueba estadística para observar comportamientos independientes o dependientes entre las variables:

Tablas de contingencia

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Tipo de PPE vs. Tiempo efectivo de gobierno electo	570	100.0%	0	.0%	570	100.0%

Tabla de contingencia Tipo de PPE vs. Tiempo efectivo de gobierno electo

			INDICE_DE_EFECTIVIDAD				Total
			1 De 0 a 11 meses	2 De 12 a 23 meses	3 De 24 a 35 meses	4 Periodo completo	1.00
Tipo de Política Pública Electoral	PP	Recuento	2	1	0	149	152
		Frecuencia esperada	2.7	1.9	.8	146.7	152.0
		% de tipo de PPE	1.3%	.7%	.0%	98.0%	100.0%
		% del total	.4%	.2%	.0%	26.1%	26.7%
	UyC	Recuento	8	6	3	401	418
		Frecuencia esperada	7.3	5.1	2.2	403.3	418.0
		% de tipo de PPE	1.9%	1.4%	.7%	95.9%	100.0%
		% del total	1.4%	1.1%	.5%	70.4%	73.3%
Total	Recuento	10	7	3	550	570	
	Frecuencia esperada	10.0	7.0	3.0	550.0	570.0	
	% de tipo de PPE	1.8%	1.2%	.5%	96.5%	100.0%	
	% del total	1.8%	1.2%	.5%	96.5%	100.0%	

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	Grados de libertad	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	1.918(a)	3	.590
Razón de verosimilitudes	2.777	3	.427
Asociación lineal por lineal	.896	1	.344
N de casos válidos	570		

a 4 casillas (50.0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .80.

Medidas simétricas

		Valor	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	.058	.590
	V de Cramer	.058	.590
	Coficiente de contingencia	.058	.590
N de casos válidos		570	

a Asumiendo la hipótesis alternativa.

b Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

Al observar a detalle, se encuentra que en el caso de municipios de PP, dos de los tres municipios tuvieron desaparición de inmediato y sólo uno de ellos en el primer año de gobierno. En el primer caso se encuentran Juchitán de Zaragoza (de quién ya se había hablado antes) y San Juan Coatzacoapam; y el segundo es el caso de Ciudad Ixtepec.

Sin embargo, es de observarse, que en el caso de UyC, las desapariciones, si bien se concentran en el primer año, con 8 casos, se presentan 6 casos durante el segundo año de gobierno y 3 en el último año de gobierno.

La hipótesis nula no puede ser rechazada, ya que para el caso en estudio la Chi-cuadrada de Pearson es de 1.918 con tres grados de libertad; mientras que los puntos porcentuales superiores para dicha distribución, con tres grados de libertad y con un 95% de probabilidad es de 7.81473. De la misma manera la significancia asintótica es de 0.59, lo que es claramente mayor al nivel de 0.05.

En este sentido parece que no hay una relación entre el PPE y el tiempo que los gobiernos electos funcionan realmente. Sin embargo, es interesante observar que, aún sin poder comprobar una correlación entre variables, para el caso en estudio sí se observa una propensión mayor en PP a la desaparición de poderes, ya bien sea del Ayuntamiento por completo, o de la destitución de alguno de los miembros

Habría que observar el comportamiento para otras elecciones y confirmar esta tendencia débil que se observa, proponiéndose como una de las hipótesis posibles para explicar dicho comportamiento, el hecho de que al ser PP una PPE institucionalizada, y el propio procedimiento de desaparición de poderes otro proceso institucionalizado que está relacionado con un sistema burocrático con el apego (o por lo menos utilización) de un sistema legal escrito que prevé dentro del propio procedimiento para la anulación de las autoridades, la solicitud por escrito ante el Congreso del Estado, lo que hace que los municipios bajo una PPE de PP tienen mayor tendencia a utilizar el mismo de manera efectiva para lograr con

mayor éxito que UyC la desaparición de poderes o la remoción de alguno de los integrantes.

Esta hipótesis se puede ver reforzada por el hecho de observar una mayor tendencia por parte de los municipios bajo PP a presenta escritos ante el Congreso⁷³ del estado para solicitar la desaparición de poderes.

Por otra parte, habrá que señalar una característica especial de este fenómeno, que refiere a que la desaparición de los ayuntamientos se concentra dentro del primer año de gobierno. De hecho el 50% de los casos de desaparición de poderes se da dentro de este período.

Derivado de ello se pueden desprender algunas hipótesis sobre las fuentes de dichos comportamientos diferenciados, sin que sea intención de este trabajo resolverlas aquí. En este sentido la desaparición de poderes durante el primer año puede ser indicio de ineficiencia del mecanismo de integración del gobierno, mientras que en los años posteriores, un indicador de ineficiencia del gobierno mismo.

Ello se refuerza al observar que muchos de los casos de desaparición de gobiernos posterior al año de funciones, en realidad es solicitado con anterioridad,

⁷³ Habrá que señalar que si bien no se tenía el interés de hacer una revisión exhaustiva de los casos en los que se presentó alguna solicitud por escrito ante el Congreso del Estado para la desaparición de poderes o de la destitución de alguno de los miembros del Ayuntamiento por diferentes razones y presentado por diversos actores, sí se tienen un indicador dummy con esta información.

De esta manera, se otorga el valor de 1 a aquellos casos en los que se registra alguna solicitud por escrito para la desaparición de poderes o de la destitución de alguno de los miembros del Ayuntamiento. En este caso se presentan 110 municipios. Habrá que decir que en algunos de ellos se presentan más de una solicitud, sin que ello impacte en el indicador.

Así, en los 460 municipios restantes, el indicador es 0, ya que no se tiene registro de ninguna solicitud por escrito ante el congreso en el sentido antes descrito.

Es importante señalar que incluso en algunos casos, los escritos son presentados por alguno de los propios Diputados de la Cámara en turno.

Adicionalmente, dicha solicitud es condición necesaria para la revisión y en su caso, la declaratoria correspondiente. Sin embargo, también es necesario señalar que no en todos los casos que se presenta un escrito se concluirá con la desaparición del Ayuntamiento o la destitución de alguno de los funcionarios.

y que las propias negociaciones que se hacen entre los poderes llevan a que la desaparición se dé posterior a un largo proceso de demostración de fuerzas entre los actores.

Otra de las relaciones que se analizaron de manera estadística y que no se encuentra un comportamiento diferente al esperado, es el de nivel de violencia post-electoral, con el de tipo de desaparición que se presenta en los gobiernos. Se podría esperar que entre mayor es el grado de violencia de las protestas en contra de los gobiernos electos, mayor sea el grado de desaparición del ayuntamiento. Cosa que no se presenta, ya que la Chi-cuadrada de Pearson es de 4.904 con nueve grados de libertad; mientras que los puntos porcentuales superiores para dicha distribución, con nueve grados de libertad y con un 95% de probabilidad es de 16.919 (anexo 3).

Caso similar sucede con la relación entre los índices de violencia y el indicador de efectividad en términos del tiempo, ya que la Chi-cuadrada de Pearson es de 10.412 con nueve grados de libertad, para el caso de estudio; y los puntos porcentuales superiores para dicha distribución, con nueve grados de libertad y con un 95% de probabilidad es de 16.919 (anexo 4).

Habría que señalar que para algunos de los análisis se presenta un problema de consistencia de análisis estadístico, ya que la frecuencia esperadas en varias celdas es inferior al mínimo esperado. Ello debido al número pequeño de casos que se presentan en las categorías estudiadas, aún a pesar del importante número de municipios que tiene la entidad en estudio.

Recapitulando, después del análisis estadístico que se presenta aquí, se confirma la relación de dependencia entre las variables de PPE de UyC con mayor violencia post-electoral.

Sin embargo, en términos estadísticos, no se encuentra una relación de dependencia entre la variable de PPE con sendos indicadores creados para medir la desaparición de poderes y el tiempo efectivo de funcionamiento de los gobiernos electorales popularmente, que es la finalidad última de PPE.

En ese sentido, no se puede hablar de una mayor eficacia de Usos y Costumbres o de Partidos Políticos como políticas públicas electorales en la conformación de gobiernos municipales, por lo menos para el caso de Oaxaca en la elección de 2001.



FLACSO
MEXICO

V. Conclusiones

Derivado del desarrollo de este trabajo, se presentan a continuación las conclusiones, así como algunas ideas que se observan como posibles adoptar para elevar el nivel de publicidad de la PPE de UyC y disminuir los niveles de violencia en la tal PPE. Finalmente, se hará una reflexión sobre las modificaciones que se dieron a la ley electoral de la entidad en fechas recientes.

Publicidad de las PPE en Oaxaca

La primera gran conclusión, que salta a la vista, es la falta de institucionalización formal de la PPE de UyC en comparación con la PPE de PP. Ello se refleja de manera inmediata al hacer una revisión de la normatividad escrita que al respecto existe, específicamente en la parte administrativa que norma la PPE en la elección de Ayuntamientos en los 570 municipios de la entidad.

Sin duda, gran parte de esto se debe a la falta que en sí mismo tiene el derecho consuetudinario de formalización bajo un esquema de derecho “escrito”. Sin embargo, esto también se hace evidente por el poco conocimiento que se tiene sobre la institucionalización particular de cada una de las prácticas de elección por sistema consuetudinario en los 418 municipios de Oaxaca.

En ese sentido, una hipótesis que se puede desprender, es que sí existe institucionalización real (aunque no escrita), en muchos de los municipios donde se utiliza la PPE de UyC, lleva a la estabilidad y certidumbre dentro de un juego repetido.

Aún bajo esa premisa, habría que reconocer que por sí mismo ello no permite calificar dicha política como democrática, sí habrá mayores elementos para poder asegurar que cumple o no, de manera específica, con condiciones mínimas de democracia.

Sin embargo, es importante señalar que se ha observado que el UyC también se modifica, y no sólo como parte viva de una institución social, sino en algunas ocasiones se ha identificado que la falta de institucionalización formal de esta PPE es aprovechada y explotada para hacer modificaciones a gusto de las reglas de elección por parte del grupo en el poder para buscar beneficio propio, sin que se pueda impedir por parte de las autoridades administrativas.

Adentrándonos a los parámetros que se analizaron de publicidad, según las tres dimensiones propuestas por Rabinovitch, con el instrumento utilizado aquí, los NDP (nodos de decisión pública), se observa lo siguiente:

- **Publicidad.**- dado que ambas PPE tienen el mismo fin, el interés público es el mismo e igual de evidente en ambas. Ésta característica se presenta en todos los nodos detectados para ambas políticas. Una de las premisas en el pensamiento democrático, es que es de interés público el proceso mismo de la elección de los gobernantes, por lo que de manera casi tautológica, la publicidad está garantizada en ambas PPE.
- **No ocultos.**- se observa que en UyC se puede presentar casos en los que decisiones son tomadas por parte de un grupo selecto y cerrado de personas, dichas decisiones son tomadas por lo regular con privacidad. En estos casos encontramos por ejemplo decisiones tomadas por los Consejos de Ancianos, o similares, o incluso por el grupo gobernante en curso, sin que estas decisiones se sometan a la revisión pública, sino por el contrario, se considera que dichas decisiones son facultad exclusiva de estos grupos como parte de la organización social que se tiene. Esto llega a posibles discrecionalidades en esta PPE.
- **Accesibilidad.**- En el caso de UyC no se encontró ningún nodo en el que se garantizara la publicidad por acceso. En el caso de la conformación de la mesa de debates y de la votación, se deja al uso y costumbre específico de cada lugar, en cada momento sus características, que pueden ir desde un

acceso mucho más amplio que el de la ciudadanía definido por la PPE de PP, hasta la exclusión de más de la mitad de la ciudadanía referida antes. De manera contrastante, en PP a la conformación de las mesas directivas de casilla y a la votación en sí misma.

Una posible explicación para ello deriva del hecho de que la democratización mexicana ha estado basada en lo electoral bajo modelo de política occidental, lo que ha centrado la institucionalización, formal y real, de las reglas de competencia entre partidos políticos.

De manera contrastante, y mucho explicado por una tradición legal escrita y no consuetudinaria heredada de España, el derecho consuetudinario no se ha considerado como institución dentro del país. Aún cuando en realidad éste sea el que opere en muchas parte de manera real y eficiente, permaneciendo durante siglos en la organización social y política de muchos pueblos, principalmente indígenas del país.

Así mismo, la sistematización de la PPE de UyC ha sido un asunto que no ha interesado a la propia organización electoral, por lo que no se tiene un registro que permita institucionalizar estas prácticas de manera particular en cada municipio. De hecho ello puede derivar de un interés de flexibilización de la norma que ha resultado en que no sólo cada práctica de elección se diferencia por municipio, sino, incluso, de proceso electoral en proceso electoral dentro de cada uno de ellos, según intereses políticos dentro del municipio y al exterior de él.

En este sentido, y siguiendo explicaciones racionales y consecuencialistas, se puede observar que las PPE no sólo son diferenciadas en término de sus contenidos, normas y procedimientos, sino también en los objetivos con los que fueron creados. En ese sentido, se observa que la PPE de PP tienen una mayor preocupación por buscar modelos que garanticen la democracia, mientras que la PPE de UyC parece más interesada en elevar la eficiencia del sistema como

medio de la elección de gobernantes, más que un medio para garantizar la democracia.

Esto último se hace evidente cuando, después de 15 años de la implementación por primera vez de esta PPE por UyC, no existe ninguna obligación de seguir con los procedimientos para la elección de autoridades que se ha venido haciendo y mucho menos un instrumento que permita garantizar que éstos son los mismos, uno de los primeros asuntos que garantizarían no sólo la institucionalización real de estos procedimientos, sino que también permitirían observar qué tan democráticas son dichos procedimientos.

Efectividad de las PPE

En términos de política pública, es de especial interés observar si existen diferencias en la efectividad entre ellas, es especial en este trabajo, interesaba observar si existía diferencia entre PP y UyC para la elección de Ayuntamientos en Oaxaca para la elección de 2001.

Ello se hizo asumiendo tres dimensiones: que fueran políticas que promovieran la aceptación pacífica de los resultados, la conformación real de gobiernos electos popularmente a través de esta política pública, y el tiempo en el que estos gobiernos operaban en realidad. Ello a partir de los indicadores que se construyeron para tal fin.

A continuación se revisarán los resultados de cada una de las hipótesis presentadas:

- PPE y violencia electoral.- Se observa una relación positiva entre la PPE de UyC y mayores índices de violencia, como ya se había probado en otros estudios. Ello probablemente debido a la falta de institucionalización de la PPE.

- PPE y tipo de desaparición de poderes.- Los resultados indican que pareciera no haber una diferencia significativa de comportamiento entre las PPE sobre el tipo de desaparición de poderes dentro del Municipio. Es decir, tienen diferencias que podrían ser simplemente aleatorias sobre la efectividad de conformar gobierno en términos de la capacidad de elección efectiva de cargos populares dentro del ayuntamiento.
- PPE e índice de efectividad.- No se puede comprobar estadísticamente que hay correlación entre el PPE y el tiempo que los gobiernos electos funcionan realmente. Sin embargo, es interesante observar que, aún sin poder comprobar una dependencia entre variables, para el caso en estudio sí se observa una propensión mayor en PP a la desaparición de poderes, ya bien sea del Ayuntamiento por completo, o de la destitución de alguno de los miembros durante la primera parte del gobierno

En cualquiera de los casos, habrá que señalar que dado que se trata de un fenómeno reiterado y repetitivo, habría que analizar si estos con información de otros procesos electorales se encuentran relaciones estadísticas confiables sobre los comportamientos planteados.

En cualquiera de los casos, es importante señalar que la PPE de UyC ha recibido importantes críticas que se relacionan, entre otras, con su efectividad, cosa que no puede ser demostrada objetivamente como resultado de este estudio.

En ese sentido, es importante destacar que, aún bajo una clara falta de institucionalización, los UyC no parecen tener resultados muy diferentes en términos de efectividad para la conformación de gobiernos, a excepción de lo que tienen que ver con las reacciones post-electorales que sí suelen ser más violentas en estos casos.

Propuestas de mejoras a las PPE

Aquí se observó que la PPE de UyC tiene un menor nivel de institucionalización, por lo menos formal, que ha permitido una menor publicidad; ha provocado mayores niveles de violencia post electoral, y tiene implicaciones directas para poder considerarlos como democráticos.

En ese sentido, se recomienda que la PPE de UyC pudiera garantizar mínimos para todos los municipios, respetando sus diferencias y con ellos, sus reales usos y costumbres.

En ese sentido, se debería conforma un catálogo de usos y costumbres por cada municipio, que fuera vinculante, y no sólo referencial, como lo es actualmente, en el mejor de los casos.

Dicho catálogo debería ser sometido a discusión y aprobación de la comunidad. Para la aprobación debería ser necesario que al menos el 50% más uno de los ciudadanos del municipio, den su visto favorable.

Para la modificación de tal catálogo de procedimientos básicos de elección de autoridades municipales, se requeriría de una mayoría simple como la descrita arriba, sin que en ningún caso se pueda acotar los derechos de voto activo y pasivo previamente establecidos.

Para asegurar la publicidad mínima de los procedimientos dentro de este catálogo, habrá que asegurar que en ningún caso el nombramiento pueda hacerse por parte de los gobernantes, ex gobernantes o grupo de “honorables”, sino que debe ser puesto a consideración de la comunidad.

Para el voto pasivo, deberá quedar claro el escalafón necesario para cumplir en caso de ser condición necesaria para el acceso a los puestos del ayuntamiento,

cuidando que no exista exclusión en él por asuntos de género, religioso y/o de participación laboral.

Para el voto activo, habrá que especificar las condiciones para su participación, asegurando que no exista exclusión en él por asuntos de género, religioso y/o de participación laboral.

Tanto las autoridades administrativas, como los propios ciudadanos deberán observar el apego a los procedimientos acordados en el catálogo de manera estricta, pudiendo, en el caso de los ciudadanos, solicitar a la autoridad administrativa la reposición de los procedimientos mal efectuados, y por parte de la autoridad, el seguimiento puntual y cumplimiento de los acuerdos.

En todos los casos, debe ser claro el procedimiento de revisión judicial que debe tener cada uno de los pasos administrativos. Garantizando audiencias de las partes y apegándose, en su caso, a lo acordado en el catálogo específico.

Como se observa, con estas modificaciones, se introducirían también condiciones mínimas para observar los niveles de democratización que se tienen. Con ello se puede ir encaminando ambas PPE con objetivos no sólo de eficiencia en la elección de autoridades municipales, sino también en términos de democratización.

Se esperaría que con el acuerdo mínimo sobre los procedimientos y con la institucionalización de los procedimientos, se tendería a una disminución de la violencia post electoral, por lo menos lo relacionado con lo originado por asuntos específicamente político.

Sin embargo, sería adecuado reforzar con educación cívica, de manera específica sobre el tema, a la población (resolución pacífica de conflictos post electorales)

aún cuando también de manera general, lo que permita una cultura cívica de ciudadanos democráticos dentro de un esquema de cultura de la legalidad.

Modificaciones legales de 2008

El 30 de octubre de 2008, el Honorable Congreso del Estado de Oaxaca aprobó la reforma al Código en la materia electoral para la entidad.

Se observa que la primera intención de dichas modificaciones se relacionan con la alineación a las reformas que en materia electoral se realizaron a nivel federal en 2007-2008, principalmente con las nuevas atribuciones del Instituto Federal Electoral en materia de administración de los tiempos del estado de radio y televisión, el tema de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como de la estructura con la creación de una Contraloría General.

Así mismo, se excluyó de esta norma lo relativo a los medios de impugnación en materia electoral y la estructura del Tribunal Electoral del Estado, para que se contemplaran dentro de la nueva ley orgánica del Poder Judicial del Estado.

Se habían presentado ya discusiones sobre la necesidad de modificar lo referente a elecciones bajo el régimen de Usos y Costumbres, sobre todo a partir de las experiencias de 1998, 2001, 2004 y 2007. Sin embargo, pocas fueron las modificaciones que se presentaron y no todas ellas de fondo.

En este apartado se observan las mismas con referencia principalmente a la falta de institucionalidad que se observa en la PPE de UyC y en particular a los NDP.

- Se excluye definición sobre quiénes son electores en los municipios de UyC. Por tanto, se entiende que debería poder ser los mismos que lo son para PP. Ello aunado al hecho de que se agrega el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres en términos de la participación electoral.
- Dentro de las características para ser reconocido un municipio como de UyC, se excluyen aquellos que por decisión propia, por mayoría de

asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

- Al modificar la ley se da por sentado que continúan en UyC. Además se toma en cuenta, por primera vez, el periodo de duración según sus propios UyC de cada Ayuntamiento o cargo dentro de él.
- Dentro de los requisitos que debe cumplirse para ser Presidente Municipal se agrega saber leer y escribir. Esta característica supera a lo que se señala en la Constitución Federal para algunos otros puestos, como el de diputado; puede resultar discriminatoria y además no se indica en qué idioma. También se establece vecindad de un año como mínimo, lo que puede excluir a los migrantes.
- Se establece tiempo para informar sobre la fecha, hora y lugar de la elección. En caso de que no se dé la atención requerida a dicha solicitud, el Instituto determinará lo conducente, sin embargo no se indica quién del instituto lo hará, en este sentido se podría pensar que el Consejo, habiendo de recordar que en él se integran los PP.
- Se excluye explícitamente la intromisión de los partidos políticos en la elección de UyC.

Sin duda, la institucionalización de la PPE de UyC no significará necesariamente un mayor nivel de democratización de dicha práctica, ya que ello depende de las características que éstas contengan.

Pero la falta de institucionalización, no necesariamente formal, proveerá certidumbre a los procedimientos lo que sí es necesario no sólo en apoyo a los procesos democráticos, porque refuerza la posibilidad de que los perdedores de hoy acepten la derrota porque además de que saben que podrán jugar en otro momento, esperarían que de ganar, los perdedores nuevamente acepten la derrota. Sino que en general, podría aportar mejores condiciones a desarrollo de los municipios.

Pero la oportunidad que representa la reforma de esta PPE, es invaluable, sobre todo para hacer de ella una verdadera política pública en términos de su construcción.

Por lo menos en la historia reciente de México, la Política Electoral ha sido pública también en términos de su construcción, evidentemente la federal, sobre todo por la participación de diferentes sectores de la sociedad, incluidos los propios partidos políticos. Ello explicado en gran parte por los cambios en las balanzas políticas de las fuerzas de poder en el país, y por el proceso que se dio y que describen con toda claridad Becerra, Salazar y Woldemberg en “La mecánica del cambio político en México”.

Sin embargo, hay una experiencia ciudadana de construcción de política pública electoral en Canadá⁷⁴, que podría ser tomada como referente para el caso en comento y poder otorgar la fortaleza que requiere la política que permite el acuerdo de las fuerzas sobre la elección de los gobernantes, decisión que ha sido el parte aguas de la historia social moderna.

Futuras líneas de investigación

Este trabajo, pionero en el análisis de los regímenes de elección de ayuntamiento en Oaxaca desde la perspectiva de política pública, tal vez tenga éste como uno de los méritos más sobresalientes.

Se ha hablado mucho sobre las diferencias de las dos PPE para el efecto (PP vs UyC), no sólo en términos de los propios procedimientos, sino también en términos de sus resultados e incluso de los objetivos con los que fueron propuestos cada uno de ellos.

En este trabajo si bien se observan nuevamente las diferencias en los procedimientos, especialmente en la institucionalización de cada uno de ellos, en términos de resultados sólo se pudo comprobar diferencias en lo que respecta a la

⁷⁴ Making every vote count. The case for electoral reform in British Columbia. Final report, December 2004. British Columbia Citizen’s Assembly on electoral reform.

violencia post-electoral y no así en las otras dos dimensiones propuestas para evaluar la eficiencia en la construcción de gobiernos electos.

Sin embargo, habrá que reconocer que una de las limitaciones de este trabajo es que se concentró a una sola elección, por lo que una de las primeras tareas e investigación en el futuro inmediato puede revisar no una sola elección, sino más de una, de forma que pueda hacerse un análisis longitudinal en el tiempo para ver si existen tendencias de comportamientos en este sentido.

Otra de las limitaciones que caracterizó este estudio, fue la imposibilidad de hacer una revisión detallada sobre el procedimiento de UyC en cada caso. Ello se debió no sólo al limitado tiempo con el que se contó para la recopilación de la información, sino sobre todo a que en ese lapso, la falta de una ley estatal de acceso a la información impidió contar con la información necesaria para dicha investigación. Así por ejemplo no se pudo tener acceso a las actas de las asambleas de UyC en el año estudiado.

De manera más general, habrá que decir que existe una falta de evaluación de las políticas públicas electorales y en este sentido, existe una predominancia en la toma de decisiones en la construcción de instituciones política no racional, lo que hace esta política dependiente a los vaivenes políticos, impidiendo la consolidación de las propias políticas, y en un sentido más amplio, de la propia democracia en México.

Es importante señalar que la institucionalización no significa, necesariamente te, que el derecho consuetudinario desaparezca. Sino que éste sea un instrumento que aporte certeza al quehacer político y por tanto social.

Mientras no contemos con elementos objetivos que permitan hacer evaluaciones reales de las PPE, las reformas electorales será no sólo un ejercicio de prueba y error más largo y costoso de lo que podría ser con bases racionales, sino que se

dirigirán como velero, según los vientos políticos. El ejemplo claro de ello lo representa justo la reforma electoral de Oaxaca de 2008, que intocada de fondo, la PPE de UyC, y concentrándose en sólo adaptar lo necesario para cumplir con las modificaciones Constitucionales hechas al respecto.

Sin duda, ésta es una ventana de oportunidad para hacer más públicas y efectivas las políticas públicas que organizan la vida social del país.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2004) "Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio", en *Sociología*, año 19, número 54, enero-abril de 2004, Pp. 15-37.
- Aguilera Rivera, José Antonio, Coord. Usos y costumbres en comunidades indígenas y procesos político-electorales. Informe General. Mimeo del documento preparado para la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, Pp. 77.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1995), "Políticas Públicas y Desarrollo", en *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.), México, El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, Pp. 51-82.
- Becerra, R; Salazar, P; Woldenberg J. (2000) "La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.", Ediciones Cal y Arena, México, Pp. 557.
- Benton, Allyson Lucinda. The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behaviors in Mexico. Obtenido de la página de internet de la autora, Pp. 42.
- "Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca" (1998), en *Compendio de legislación electoral. Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, México, Págs. 53-124.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=24276&ambito=ESTATAL>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca" (1998), en *Compendio de legislación electoral. Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, México, Págs. 13-52.
- Dahl, Roberto A. (1993). *La democracia y sus críticos*. Paidós Estado y sociedad, España, Pp. 476.
- Díaz Montes, Fausto (1989). *Elecciones municipales, conflicto y negociación: Oaxaca 1986. Los conflictos municipales en Oaxaca*. Instituto de Investigaciones sociológicas, UABJO, México, Pp. 60.
- Díaz Montes, Fausto (2001). "Elecciones locales en Oaxaca (1995)" en *Elecciones Municipales Oaxaca*, UABJO e IEEO, México, Págs. 119 a 134.
- Díaz Montes, Fausto (2001). "Elecciones municipales de 1998" en *Elecciones Municipales Oaxaca*, UABJO e IEEO, México, Págs. 135-152.
- Díaz Montes, Fausto (2002). "Comportamiento electoral en los municipios indígenas en Oaxaca, 1992-1998", en *Dilemas de la democracia en México*. Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos e IFE, México, Págs. 225 a 238.
- Eisenstadt, Todd A. "Usos y costumbres and postelectoral conflicto in Oaxaca, México, 1995-2004. An empirical and Normative Assessment". En *Latin American Researches Review*, Vol. 42, No.1, February 2007, Págs. 50-75.
- Eisenstadt, Todd A. (2006). "Usos y costumbres and postelectoral conflicto en Oaxaca, México, 1995-2004. An empirical and normative assessment." En *Latin American Research Review*, Vol. 42, número 1, febrero 2007, Págs. 50 a 75.
- Eisenstadt, Todd A. Elections by Customary Law in Oaxaca, Mexico: Expression of Cultural Rights or Violation of Democratic Electoral Norms?, Center for Democracy and Election Management, Case Study #1. Pp. 25.
- Eisenstadt, Todd A. y Ríos Contreras, Viridiana. *Strengthening Indigenous Rights and Weakening the Rule of Law: Customary Elections, the State, and Social Conflict in México*. Presentado en la XXVII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Pp. 33.
- Elizarraras A, Rodrigo (2001). "Los municipios de "usos y costumbres" en Oaxaca", en *La Gaceta de Ciencia Política*, Año I, número II, primavera/verano 2001, Págs. 195 a 206.
- Elizarraras A, Rodrigo. "Constitucionalismo liberal y derecho indígena", en *Bien Común y Gobierno*, año 6, número 62, enero 2000, Págs. 63-71.

- Elizarraras Álvarez, Rodrigo (2002). *Gobernabilidad y autonomía indígena: motivos y efectos en el reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca*. ITAM, México, Tesis de licenciatura, Pp. 213.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2009). *Homicidio en México entre 1990 y 2007. Aproximación estadística*. El Colegio de México y Secretaría de Seguridad Pública Federal; México, Pp. 125.
- Flores Cruz, Cipriano (2002). "Sistema electoral de los pueblos indígenas de Oaxaca", en *Dilemas de la democracia en México*. Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos e IFE, México, Págs. 175 a 194.
- Goodin, Robert E. (2003). "Las instituciones y su diseño" en *Teoría del Diseño Institucional*. Robert E. Goodin (Comp.) Gedisa, España, Pp. 352.
- Guerra Pulido, Maira Melisa (2000). Usos y costumbres o partidos políticos; una decisión de los municipios oaxaqueños, CIDE, México, Tesis de licenciatura, Pp. 129.
- Hernández Díaz, Jorge (2002). "La participación de los mixtecos migrantes en el proceso electoral", en *Dilemas de la democracia en México*. Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos e IFE, México, Págs. 273 a 291.
- Hernández Díaz, Jorge y López Sánchez, Anabel (2006). "La construcción de la ciudadanía en la elección de autoridades municipales: el caso de Concepción Pápalo." En *Estudios Sociológicos de el Colegio de México*, Vol. XXIV, número 71, mayo-agosto, 2006, Págs. 363 a 395.
- Lujambio, Alonso (2000), "El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana." Océano, México, Pp. 191.
- Making every vote count. The case for electoral reform in British Columbia. Final report, December 2004. British Colombia Citizen's Assembly on electoral reform. Pp. 17.
- Majone. G. y Wildavsky. A, "Implementation as Evolution" en Freeman, H (ed), Policy Studies Review Annual, Beverly Hills: Sage, 1978. Págs.103-117.
- North, Douglass C. (1993), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. FCE., México, Pp. 190.
- Osorio Zago, Francisco Javier (2004). *Protesta poselectoral en municipios de usos y costumbres en Oaxaca, 1992-1998*. CIDE, México, Tesis de licenciatura, Pp. 207.
- Parsons Waynes. (2007) "Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Mino y Dávila, México, Pp. 816.
- Payne, Zovatto y Mateo, (2006). "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática" en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. BID e IIDEA, EUA, Pp.400.
- Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge University Press, Gran Bretaña, Pp. 356.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México, Pp. 331.
- Recondo, David "From Acclamation to Secret Ballot. The hybridization of voting procedures in Mexican-Indian communities", obtenido de www.usosycostumbres.org.mx
- Recondo, David "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", capítulo 4 en, obtenido de www.usosycostumbres.org.mx
- Recondo, David *Las costumbres de la democracia multicultural y democratización en Oaxaca*, obtenido de www.usosycostumbres.org.mx
- Recondo, David. "Usos y costumbres", y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa, en una sociedad multicultural, obtenido en www.usosycostumbres.org.mx
- Ríos Contreras, Viridiana (2006). *La conflictividad postelectoral en los municipios de usos y costumbres de Oaxaca*. ITAM, México, Tesis de Licenciatura, Pp. 145.
- Sartori, Giovanni (1995). *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. FCE, México, Pp. 336.
- Trejo, Guillermo y Aguilar, José Antonio (1999). *Ethnicity and Electoral Conflict in a Weakly Divided Society. The 1997 Federal Election in Mexico's Indigenous Regions* en Documentos de Trabajo del CIDE, Número 108, México, Pp. 33.
- Trejo, Guillermo y Aguilar, José Antonio (2002). "Etnicidad y consolidación democrática. La organización de las elecciones en las regiones indígenas de México", en *Dilemas de la*

democracia en México. Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos e IFE, México, Págs. 195 a 224.

Velásquez, María Cristina (2000). *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, México, Pp. 359.

<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>.

www.conapo.gob.mx

www.inegi.gob.mx



FLACSO
MEXICO

Anexos

Anexo 1

Fase	Acto	Descripción	Institucionalización	Público			
				Interés común	No oculto	Accesibilidad	Calificación
Preparación de la elección	Registro de candidatos	Artículo 136.- 1.- Corresponde a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. 2.- (...) para los ayuntamientos las candidaturas se registrarán por planillas integradas por propietarios y suplentes. Ninguna persona podrá ser registrada como candidato a distintos cargos en el mismo proceso electoral.	1	1	1		2
Preparación de la elección	Campana electoral	Artículo 143.- 1.- La campaña electoral, para los efectos de éste Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos; registrados para la obtención del voto. 2.- Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general los eventos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.	1	1	1		2
Preparación de la elección	Campana electoral	(...) El Consejo General aprobará los topes de gastos de campaña para las elecciones de Gobernador del Estado, y concejales y los consejos distritales aprobarán los topes de gastos de campaña para las elecciones de diputados de mayoría relativa, antes de que inicien los respectivos plazos para el registro de candidaturas. 143-B	1	1	1		2
Preparación de la elección	Integración de las mesas directivas de casilla	Artículo 154.- El procedimiento para designar a los integrantes de las mesas directivas de casilla será el siguiente: a).- Una vez que se reciba la información del número de empadronados de las secciones comprendidas en el municipio o distrito electoral, el Consejo distrital o municipal electoral sesionará para determinar el número de casillas que se instalarán. b).- En los meses de abril y junio del año en que deban celebrarse las elecciones, los Consejos Distritales o Municipales procederán a insacular de las listas nominales de electores a un 10% de ciudadanos por cada sección electoral, sin que en ningún caso el número de ciudadanos insaculados sea menor a 50; para ello, los Consejos podrán apoyarse en la información del Centro de Cómputo del Instituto Federal Electoral. c).- Los Consejos Distritales y Municipales verificarán que los ciudadanos que resultaron sorteados cumplan con los requisitos que les exige el presente Código. d).- A los ciudadanos que satisfagan los requisitos se les impartirá un curso de capacitación entre los meses de mayo y junio del año de la elección; e).- Los Consejos Distritales y Municipales electorales harán durante el mes junio una relación de aquellos ciudadanos que hubieren acreditado el curso de capacitación; f).- Los Consejos Distritales o Municipales Electorales integrarán las mesas directivas con los ciudadanos seleccionados, conforme al procedimiento descrito, y determinarán según su grado de escolaridad y con el criterio de que a mayor nivel de escolaridad corresponde mayor responsabilidad, a desempeñar en las casillas, a más tardar en las últimas semanas de junio y septiembre respectivamente; g).- Realizada la integración de las mesas directivas, los Consejos Distritales y Municipales ordenarán la publicación de las listas de sus miembros para todas las secciones electorales en cada distrito o municipio, a más tardar 30 días antes de la elección; h).- Los Consejos Distritales o Municipales Electorales notificarán personalmente a los integrantes de la casilla su respectivo nombramiento y los citarán a rendir la protesta correspondiente ante los órganos electorales. i).- Los Consejos Distritales y Municipales podrán designar directamente a los integrantes de las mesas directivas de casilla, cuando así lo apruebe la mayoría de sus miembros por exigirlo las condiciones o costumbres de los municipios.	1	1	1	1	3

Fase	Acto	Descripción	Institucionalización	Público		
Preparación de la elección	Aprobación del número y tipo de casillas	<p>Artículo 157.- 1.- El procedimiento para determinar la ubicación de las casillas será el siguiente:</p> <p>a).- En los meses de marzo-abril y junio-julio del año de la elección, los miembros de los Consejos Distritales o Municipales recorrerán las secciones de los Distritos y Municipios respectivos con el propósito de localizar lugares que cumplan con los requisitos señalados en el Artículo anterior; b).- En el mes de mayo del año de la elección, los Presidentes de los Consejos Distritales presentarán a los Consejos Distritales Electorales respectivos, una lista proponiendo los lugares en que habrán de ubicarse las casillas; recabando las correspondientes anuencias; c).- Recibidas las listas, los Consejeros examinarán que los lugares propuestos cumplan con los requisitos señalados en el Artículo 156 de este código; y d).- Dentro de los cinco días siguientes a partir de la presentación de las listas, los miembros de los Consejos Distritales correspondientes, podrán presentar las objeciones respecto de los lugares propuestos. Artículo 158.- Vencido el término de los cinco días a que se refiere el Artículo 157 inciso d) de este Código, los Consejos Distritales o Municipales Electorales sesionarán para: a).- Resolver las objeciones presentadas y hacer en su caso los cambios y las nuevas designaciones que procedan; b).- Aprobar el proyecto de listas de ciudadanos que integrarán las mesas directivas de las casillas y de los lugares de ubicación; y c).- Ordenar la publicación de la lista de integración de las mesas directivas y de los lugares de ubicación en orden numérico de las secciones del distrito electoral o municipio.</p>	1	1	1	2
Preparación de la elección	Aprobación del número y tipo de casillas	<p>Artículo 160.- 1.- Los Consejos Distritales o Municipales Electorales, dentro de los 15 días siguientes a la publicación, atenderán las objeciones y harán los cambios cuando los lugares señalados o los ciudadanos designados no reúnan los requisitos correspondientes. 2.- En todo caso se ordenará la publicación de las modificaciones.</p> <p>Artículo 161.- Cuando vencido el término de 15 días después de la publicación ocurran causas supervenientes fundadas, los Consejo (sic) Distritales o Municipales podrán hacer los cambios que se requieran y tratándose de la ubicación de las casillas mandarán fijar avisos en los lugares excluidos indicando la nueva ubicación.</p>				
Preparación de la elección	Documentación electoral	<p>Artículo 173.- 1.- Para la emisión del voto se imprimirá las boletas electorales correspondientes conforme al modelo que apruebe el Consejo General;</p> <p>Artículo 174.- En caso de cancelación de registro o sustitución de uno o más candidatos, las boletas que ya estuvieran impresas serán corregidas en la parte relativa o sustituidas por otras, conforme lo acuerde el Consejo General. Si no se pudiera efectuar su corrección o sustitución, o las boletas ya hubiesen sido impresas o repartidas a las casillas, los votos contarán para los partidos políticos y los candidatos que estuviesen legalmente registrados ante los órganos electorales respectivos, al momento de la elección.</p> <p>Artículo 175.- Las boletas deberán obrar en poder de los Consejos Distritales y Municipales Electorales quince días antes de la elección; serán revisadas y selladas al dorso por éstos.</p>	1	1	1	2

Fase	Acto	Descripción	Institucionalización	Público		
Preparación de la elección	Material Electoral	Artículo 176.- Los Consejos Distritales o Municipales Electorales entregarán a cada presidente de casilla, dentro de los 5 días previos al anterior de la elección: a).- La lista nominal de electores de la sección; b).- La relación de los representantes de los partidos registrados en el Comité Distrital o Municipal Electoral para cada casilla; así como de los representantes generales en el distrito en que se ubique la casilla; c).- Boletas para cada elección en igual número al de los electores que figuren en la lista nominal; d).- Las urnas para recibir la votación, una para cada elección de que se trate; e).- El líquido indeleble; y f).- La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios.	1	1	1	2
		V.- Designar en los primeros cinco meses del año de la elección, por el voto de las dos terceras partes, a los integrantes de los Consejos Distritales y Municipales Electorales respectivamente, dentro de las propuestas que al efecto realice la Junta General Ejecutiva del Instituto. Por cada Consejero Electoral Propietario se elegirá un Suplente. XI.- Cuidar que los Consejos Distritales y Municipales Electorales se instalen oportunamente y ajusten su funcionamiento a las disposiciones de este Código. XII.- Vigilar que lo relativo al financiamiento y a las prerrogativas de los Partidos Políticos se actúe con apego a este Código; XIII.- Resolver las cuestiones que surjan con motivo del funcionamiento de los Consejos Distritales y de los Consejos Municipales Electorales. XIV.- Determinar el tope máximo de los gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos en la elección de Gobernador del Estado y Ayuntamientos, de conformidad con lo establecido en este Código. XV.- Solicitar de los Consejos Distritales y Municipales electorales y, en general, de cualquier autoridad las informaciones que estime necesarias para el esclarecimiento de hechos relacionados con el proceso electoral, o para la resolución de reclamaciones presentadas por ciudadanos o partidos políticos debidamente registrados. XVI.- Llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos respectivos. XVII.- Publicar la integración de los Consejos Distritales y de los Consejos Municipales Electorales. XVIII.- Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos que integren los Consejos Distritales y los Consejos Municipales Electorales. XIX.- Publicar por los medios de difusión locales la convocatoria que por Decreto ordene la Cámara de Diputados, para realizar elecciones ordinarias y extraordinarias en su caso, así como las fechas de apertura y cierre de los registros de candidatos para las elecciones de que se trate. VI.- Resolver en los términos de este Código el otorgamiento del registro, así como la pérdida del mismo, de los partidos políticos, en los casos previstos en los artículos 33 y 34, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Periódico Oficial.	1	1	1	2
		XXI.- Comunicar a los organismos electorales correspondientes dentro del término de quince días posteriores al cierre del registro, las candidaturas que hayan sido registradas. XXII.- Registrar las listas de candidatos a diputados que serán electos según el principio de representación proporcional en los términos de la fracción 3 del artículo 136 de este Código. XXIII.- Resolver sobre los convenios de coaliciones y fusiones que presenten, en su caso, ordenar la publicación en el periódico Oficial. XXIV.- Aprobar las formas de las boletas y formatos electorales para cada elección. XXV.- Disponer de la fuerza pública necesaria para garantizar el desarrollo de los procesos electorales, conforme a éste Código.				

Fase	Acto	Descripción	Institucionalización	Público		
		Artículo 90.- Los Consejos Distritales Electorales tienen las siguientes atribuciones: 1.- Vigilar la observancia de este código y de los acuerdos que emita el Consejo General. 2.- Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia para la elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos. 3.- Determinar el número y la ubicación de las casillas en los términos de este Código; 5.- Registrar los nombramientos de los representantes que los Partidos Políticos acrediten para la jornada electoral y expedir la identificación en un plazo máximo de setenta y dos horas a partir de su registro y, en todo caso, quince días antes de la jornada electoral; 6.- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral respectivo; 10.- Resolver sobre las peticiones y consultas que sometan los ciudadanos, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia. 11.- Informar al Instituto Estatal Electoral sobre el desarrollo de sus funciones. 12.- Substanciar y resolver aquellos recursos que le competen en los términos de este código; Artículo 92.- 1.- En cada uno de los municipios de la entidad, el Instituto contará con: a).- Un Consejo Municipal con residencia en la cabecera municipal. b).- Mesas directivas de casillas electorales.				
		Artículo 95-C.- Los Consejos Municipales Electorales tienen las siguientes atribuciones: 1.- Vigilar la observancia de este código y de los acuerdos que emita el Consejo General. 2.- Intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia para la elección de los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos. 3.- Insacular a los funcionarios de la casilla conforme al procedimiento señalado en el Artículo 154 y vigilar que las mesas directivas se instalen en los términos de este Código. 4.- Recibir y en su caso, registrar las planillas de candidatos a Concejales Municipales. 5.- Registrar los nombramientos de los representantes que los Partidos Políticos acrediten para la jornada electoral y expedir la identificación en un plazo máximo de setenta y dos horas a partir de su registro y, en todo caso, quince días antes de la jornada electoral. 6.- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que (sic) respectivo; 7.- Realizar el cómputo municipal de la elección de concejales. 8.- Expedir la declaratoria de validez y la constancia de mayoría a la planilla que obtenga el mayor número de votos, y las constancias de asignación de regidores por el principio de representación proporcional; 9.- Resolver sobre las peticiones y consultas que sometan los ciudadanos, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia. 10.- Publicar avisos en sus respectivos municipios del número de casillas electorales que se instalen su ubicación precisa y el número progresivo de las mismas, así como fijar los padrones y listas por el Registro Federal de Electores en los lugares más visibles de las localidades correspondientes; 11.- Recibir los recursos que este Código establece en contra de sus resoluciones y remitirlos a la autoridad competente para su resolución; y				
Jornada electoral	Secrecía del Voto	Artículo 177.- 1.- Para garantizar el secreto del voto, se colocaran mamparas y las urnas en que los electores depositen las boletas, deberán construirse de un material transparente y de preferencia plegable y armable. Los funcionarios de las casillas cuidaran que al depositarse la boleta, esta esté doblada de manera que impida conocer el sentido del voto, antes del escrutinio y cómputo. En el exterior y en lugar visible, las urnas llevarán la denominación de la elección de que se trate.	1	1		1
Jornada electoral		Artículo 181.- 1.- Durante el día de la elección se levantará el acta de la jornada electoral, que contendrá los datos comunes a todas las elecciones y las actas relativas al escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones;	1	1		1
Jornada electoral	Votación	Artículo 187.- Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla debiendo cumplir los siguientes requisitos: a).- Exhibir su credencial para votar; b).- Figurar en la lista nominal de electores; c).- El presidente de la casilla permitirá emitir su voto a aquellos ciudadanos cuya credencial para votar contenga errores en la determinación de la sección a que pertenece su domicilio, siempre y cuando verifique que aparecen en la lista nominal de electores correspondientes a su domicilio. d).- En el caso referido en el párrafo anterior los Presidentes de casilla, además de identificar a los electores en los términos de este Código, se cerciorarán de su residencia en la sección correspondiente por el medio que estimen más efectivo. e).- Derogado. El Presidente de la casilla recogerá las credenciales para votar que tengan muestras de alteración o no pertenezcan al elector, poniendo a disposición de las autoridades a quienes la presenten. El Secretario de la mesa anotará el incidente en el acta respectiva, con mención expresa del nombre del ciudadano o ciudadanos presuntamente responsables.	1	1	1	3
		Artículo 189.- La votación se efectuará en la forma siguiente: a).- El Presidente entregará las boletas de las elecciones correspondientes; b).- El elector de manera secreta marcará el círculo o cuadro de cada una de las boletas que contenga el color y emblema del partido por el que sufragará. El elector podrá anotar en el lugar correspondiente, el nombre de su candidato o fórmula de candidatos, no registrados. Si el elector es ciego o se encuentra impedido físicamente para sufragar, podrá auxiliarse de otra persona. El elector que no sepa leer ni escribir, podrá manifestar a la mesa si desea votar por persona o fórmula distintas a las registradas, en cuyo caso podrá también auxiliarse de otra persona. El personal de la Fuerza Armada, la oficialidad, las clases, tropa y policía deben presentarse a votar individualmente, sin armas y sin vigilancia o mando superior alguno. c).- El elector personalmente, o quien lo auxilie en caso de impedimento físico, introducirá la boleta electoral en la urna respectiva; y d).- El secretario de la casilla anotará en la lista nominal de electores la palabra "votó".				

Fase	Acto	Descripción	Institucionalización	Público		
Jornada electoral	Votación	Artículo 193.- 1.- Cuando algún representante de partido político, o representante general de un partido, infrinjan las disposiciones de éste Código y obstaculicen gravemente el desarrollo de la votación, el Presidente de la mesa directiva de casilla, podrá disponer que sean retirados de la casilla y el Secretario hará constar en una acta especial las circunstancias que motivaron el retiro. 2.- El acta deberá firmarse por los funcionarios de la casilla y por los representantes de los partidos y se entregará copia de ella al representante expulsado o a otro del mismo partido firmando para tal efecto, como constancia de recepción de la misma.				
		Artículo 103.- Los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla y los representantes de los partidos políticos tienen las atribuciones siguientes: I.- De la Mesa Directiva de la Casilla: a).- Instalar y clausurar la casilla en los términos de éste Código; b).- Recibir la votación; c).- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; d).- Permanecer en la casilla electoral desde su instalación hasta su clausura; e).- Formular durante la jornada electoral las actas que ordena éste Código; f).- Las demás que le confiere éste Código y las disposiciones relativas. II.- De los Presidentes: a).- Vigilar el cumplimiento de éste Código sobre los aspectos relativos al funcionamiento de las asillas; b).- Recibir de los Consejos Distritales y Municipales Electorales, la documentación, formas aprobadas, útiles y elementos necesarios para el funcionamiento de la casilla, debiendo conservarlos bajo su responsabilidad hasta su instalación; c).- Identificar a los electores; d).- Mantener el orden en el interior de la casilla y en el exterior, con el auxilio de la fuerza pública si fuese necesario; e).- Suspender la votación en caso de alteración del orden y restablecido este, reanudar la votación; f).- Retirar de la casilla a cualquier persona que incurra en alteración grave del orden o realice actos que lleven la intención manifiesta de retardar el resultado de la votación. En los supuestos establecidos en esta fracción y en la anterior y tratándose de representantes de Partido, los presidentes deberán de observar lo dispuesto por el artículo 163 y respetar en todo tiempo las garantías que este Código les otorga; y g).- Practicar, con auxilio del Secretario y de los escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo; h).- Fijar en un lugar visible al exterior de la casilla los resultados del cómputo de cada una de las elecciones; i).- Concluidas las labores de la casilla, turnar oportunamente al Consejo Distrital o Municipal Electoral respectivo, los paquetes electorales que correspondan y las copias de la documentación respectiva en los términos del artículo 207. En el caso de los incisos d, e y f de esta fracción, los hechos deberán hacerse constar en el acta de cierre de votación, con mención del nombre de las personas que hubiesen intervenido y con la firma de los funcionarios integrantes de la mesa directiva de casilla. III.- De los Secretarios: a).- Levantar las actas durante la jornada electoral que le ordena éste Código y distribuir las actas en los términos que el mismo establece; b).- Comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente, salvo los casos que menciona el artículo 187; c).- Contar el número de boletas electorales recibidas antes de iniciar la votación; d).- Recibir los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos políticos; e).- Inutilizar las boletas sobrantes de conformidad con lo dispuesto por el artículo 200 de este Código; y f).- Las demás que les confiere éste Código y las disposiciones relativas. IV.- De los Escrutadores: a).- Contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna y el número de electores anotados en las listas nominales y adicional; b).- Contar el número de votos emitidos en favor de cada candidato o formula; y c).- Las demás que le confiere éste Código y las disposiciones relativas. V.- De los representantes de partidos: ejercer los derechos y garantías que les confiere el artículo 166 de éste Código.				
Jornada electoral	Escrutinio y Cómputo	Artículo 197.- Una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la Mesa Directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla. Artículo 198.- El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla determinarán: a).- El número de electores que votó en la casilla; b).- El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; c).- El número de votos anulados por la mesa directiva de casilla; y d).- El número de boletas sobrantes en cada elección.	1	1	1	2
		Artículo 200.- El escrutinio y cómputo de cada elección se realizará conforme a las reglas siguientes: I).- El Secretario de la mesa directiva de casilla, contará las boletas sobrantes y las inutilizará por medio de dos rayas diagonales con tinta; y anotará el número de boletas inutilizadas que resulten, en el acta final de escrutinio y cómputo; II).- El primer escrutador contará el número de electores que aparezca que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección. III).- El Secretario abrirá la urna, sacará las boletas depositadas por los electores y mostrará a los representantes que la urna quedo vacía; IV).- El segundo escrutador contará las boletas extraídas de las urnas; V).- El presidente auxiliado por los dos escrutadores clasificará las boletas para determinar: a).- El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; y b).- El número de votos que resulten anulados; VI).- El secretario anotará en hojas por separado los resultados de cada una de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, los que una vez verificados, transcribirá en las respectivas actas de escrutinio y cómputo de cada elección. Artículo 201.- Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes: a).- Se contará un voto válido por cada círculo o cuadro marcado por el elector, en el que se contenga el emblema de partido o de la coalición. b).- Los votos emitidos en forma distinta a la señalada, serán nulos. c).- Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado.				

Fase	Acto	Descripción	Institucionalización	Público		
Jornada electoral		Artículo 204.- 1.- Concluidos el escrutinio y el cómputo en cada una de las votaciones, se levantarán las actas correspondientes a cada elección, la que firmarán, sin excepción, todos los funcionarios y representantes de partidos, que actuaron en la casilla.				
Jornada electoral	Remisión del Paquete Electoral	Artículo 207.- 1.- Los presidentes de las mesas directivas bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Municipal o distrital electoral que corresponda los paquetes electorales y las copias de las actas a que se refiere el artículo anterior, lo más pronto posible, y a más tardar dentro de los términos siguientes, contados a partir de la hora de clausura de las casillas. a).- Inmediatamente cuando se trate de casillas urbanas, ubicadas en la cabecera del distrito o municipio. b).- Hasta doce horas cuando se trate de casillas urbanas, ubicadas fuera de cabecera de distrito o municipio; y c).- Hasta veinticuatro horas cuando se trate de casillas rurales. Los Comités Distritales o Municipales, previamente al día de la elección, podrán determinar la ampliación de los plazos anteriores para aquellas casillas que lo justifiquen. Los Comités Distritales y Municipales electorales tomarán previamente al día de la elección las previsiones necesarias para que los paquetes electorales sean entregados dentro de los términos señalados anteriormente. 2.- Los consejos distritales y municipales electorales tomarán previamente al día de la elección las previsiones necesarias para que los paquetes electorales sean entregados dentro de los términos señalados anteriormente; 3.- Los consejos distritales podrán acordar que se establezca un mecanismo para la recolección de la documentación de las casillas cuando fuere necesario en los términos de este Código. Lo anterior se realizará bajo la vigilancia de los partidos políticos que así desearan hacerlo. 4.- Los consejos distritales podrán acordar que se establezca un mecanismo para la recolección de la documentación de las casillas cuando fuere necesario en los términos de este código. Lo anterior se realizará bajo la vigilancia de los partidos políticos que así desearan hacerlo. Artículo 209.- El Consejo Distrital hará constar en el acta circunstanciada de recepción de los paquetes a que se refiere el artículo 213 de este Código, las causas que se invoquen para el retraso en la entrega de los paquetes.	1	1		1
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	Cómputos en Consejos	Artículo 214.- Los consejos distrital o municipal harán las sumas de las actas y de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes que contengan los expedientes electorales conforme a las siguientes reglas: a).- El consejo distrital o municipal autorizará al personal necesario para la recepción continua y simultánea de los paquetes electorales. Los partidos políticos podrán acreditar a sus representantes suplentes para que estén presentes durante dicha recepción; b).- Los funcionarios electorales designados, recibirán las actas de escrutinio y cómputo, y de inmediato darán lectura en voz alta del resultado de las votaciones que aparezcan en ellas procediendo a realizar la suma correspondiente para informar inmediatamente a la dirección general del instituto; c).- El secretario, o el funcionario autorizado para ello anotará esos resultados en el lugar que les corresponda en la forma destinada para ello, conforme al orden numérico de las casillas; y d).- Los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo contarán con los formatos adecuados para anotar en ellas los resultados de la votación en las casillas. Artículo 215.- 1.- Para el mejor conocimiento de los ciudadanos, concluido el plazo a que se refiere el artículo 207 de este Código, el presidente del Consejo respectivo deberá fijar en el exterior del local los resultados preliminares de las elecciones en el Distrito o Municipio.	1	1	1	2
		Artículo 233.- En los municipios en que se haya registrado más de una planilla, se aplicará el siguiente procedimiento a los resultados de elección: a).- Todo aquel Partido que obtenga el 6% o más de la totalidad de votos emitidos en la circunscripción municipal, tendrá derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional; b).- La suma de los votos de los partidos que hayan obtenido el 6% o más de los votos emitidos en la circunscripción municipal, será considerado como el 100% para los efectos de la asignación del número de regidurías de representación proporcional, y del cual se obtendrá para cada partido su porcentaje correspondiente; c).- El número de regidurías de representación proporcional en términos de los artículos 98 de la Constitución Local y 17 de la presente Ley, se asignarán a cada partido de acuerdo al número entero del tanto por ciento que resulte de multiplicar éstas, por el porcentaje obtenido por cada uno de los partidos; d).- Si quedaren regidurías de representación proporcional por repartir, se asignarán a los partidos de acuerdo a la fracción mayor, misma que deberá ser en todo caso, superior a la mitad de un entero, en el orden decreciente, aún cuando hayan obtenido de conformidad con la fracción anterior las Regidurías correspondientes; e).- Las regidurías de representación proporcional, se asignarán los ciudadanos correspondientes, en el orden decreciente en el que aparezcan en las planillas registradas ante el Consejo Municipal Electoral; y f).- El Consejo Municipal Electoral correspondiente expedirá las constancias de asignación a quienes corresponda.				
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	Controversia electoral	Artículo 244.- En los casos de controversias suscitadas respecto de los actos, resoluciones o resultados de las elecciones municipales, los partidos políticos que se consideren afectados deberán inconformarse por la vía jurisdiccional ante el Tribunal Estatal Electoral, en los términos del libro séptimo de este Código.	1	1	1	2





FLACSO
MEXICO

Anexo 2

Fase	Acto	Descripción	Institucionalizado	Público			
				Interés común	No oculto	Accesibilidad	Calificación
Preparación de la elección	Determinación de municipios que renovarán por UyC.	El consejo General del Instituto en su primera sesión del año electoral precisará qué municipios renovarán concejales bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario y en el periódico oficial publicará el catálogo general de los mismos. Art. 114 CIPPEO.	1	1	1		2
Preparación de la elección	Solicitud del Municipio para ser de UyC.	ARTÍCULO 115.- Las autoridades competentes del municipio, encargados de la renovación de los ayuntamientos en la comunidad, informará oportunamente y por escrito al instituto de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales del ayuntamiento.	0				
Preparación de la elección	Integración del órgano electoral.	ARTÍCULO 116.- La asamblea general comunitaria del municipio decidirá libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición o previo acuerdo o consenso de sus integrantes. En el órgano electoral podrá quedar integrada la autoridad municipal.	1	1			1
Jornada electoral	Desarrollo de la Jornada electoral	ARTÍCULO 117.- 1.- En la jornada electoral se observarán las disposiciones definidas por la comunidad en las formas y procedimientos generales para el desarrollo de la elección.	0				
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	Remisión de los resultados	ARTÍCULO 119.- Los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, a la brevedad posible harán llegar al Instituto el resultado de la elección.	1	1			1
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	Declaración de validez de la elección	ARTÍCULO 120.- El Consejo General del IEE deberá sesionar con el único objeto de declarar la validez de la elección y expedir las constancias de mayoría de los concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho consejo.	1	1	1		2



FLACSO
MEXICO

Anexo 3

Tabla de contingencia INTEN01 ESTEND * CVE DESAPARICIÓN

			CVE DESAPARICIÓN				Total
			0	1	2	3	
INTEN01 ESTEND	0	Recuento	489	4	3	11	507
		Frecuencia esperada	488.3	3.6	2.7	12.5	507.0
		% de CVE DESAPARICIÓN	89.1%	100.0%	100.0%	78.6%	88.9%
	1	Recuento	9	0	0	1	10
		Frecuencia esperada	9.6	.1	.1	.2	10.0
		% de CVE DESAPARICIÓN	1.6%	.0%	.0%	7.1%	1.8%
	2	Recuento	37	0	0	2	39
		Frecuencia esperada	37.6	.3	.2	1.0	39.0
		% de CVE DESAPARICIÓN	6.7%	.0%	.0%	14.3%	6.8%
	3	Recuento	14	0	0	0	14
		Frecuencia esperada	13.5	.1	.1	.3	14.0
		% de CVE DESAPARICIÓN	2.6%	.0%	.0%	.0%	2.5%
Total	Recuento	549	4	3	14	570	
	Frecuencia esperada	549.0	4.0	3.0	14.0	570.0	
	% de CVE DESAPARICIÓN	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	4.904 ^a	9	.843
Razón de verosimilitudes	4.735	9	.857
Asociación lineal por lineal	.156	1	.693
N de casos válidos	570		

a. 11 casillas (68.8%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .05.



FLACSO
MEXICO

Anexo 4

Tabla de contingencia INTEN01 ESTEND * INDICE DE EFECTIVIDAD

			INDICE DE EFECTIVIDAD				Total
			1	2	3	4	
INTEN01 ESTEND	0	Recuento	8	6	3	490	507
		Frecuencia esperada	8.9	6.2	2.7	489.2	507.0
		% de INDICE DE EFECTIVIDAD	80.0%	85.7%	100.0%	89.1%	88.9%
	1	Recuento	0	1	0	9	10
		Frecuencia esperada	.2	.1	.1	9.6	10.0
		% de INDICE DE EFECTIVIDAD	.0%	14.3%	.0%	1.6%	1.8%
	2	Recuento	2	0	0	37	39
		Frecuencia esperada	.7	.5	.2	37.6	39.0
		% de INDICE DE EFECTIVIDAD	20.0%	.0%	.0%	6.7%	6.8%
	3	Recuento	0	0	0	14	14
		Frecuencia esperada	.2	.2	.1	13.5	14.0
		% de INDICE DE EFECTIVIDAD	.0%	.0%	.0%	2.5%	2.5%
Total	Recuento	10	7	3	550	570	
	Frecuencia esperada	10.0	7.0	3.0	550.0	570.0	
	% de INDICE DE EFECTIVIDAD	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	10.412 ^a	9	.318
Razón de verosimilitudes	7.121	9	.624
Asociación lineal por lineal	.199	1	.655
N de casos válidos	570		

a. 10 casillas (62.5%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es .05.