

CAPÍTULO I

Organización Política en el Estado de Oaxaca

El sistema presidencial establecido en la Constitución de 1917 traspasa las fronteras federales, es decir se aplica también en el nivel local. El artículo 115 de la Constitución Federal establece que: “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...” y el artículo 116 dice que: “el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”¹. También, este mismo artículo establece diversas normas que los estados deben de acatar para la integración y desempeño de cada uno de los tres poderes estatales. Esto significa que en México cada una de las entidades federativas tiene como forma de gobierno un sistema que cuenta con las características principales del régimen presidencial que se establece a nivel federal. Sin embargo, los poderes legislativos locales están formados por una sola Cámara, la de diputados, a diferencia del Congreso federal que consta de dos Cámaras, la de diputados y una de senadores; las elecciones para designar a los poderes ejecutivo y legislativo se llevan a cabo en forma separada, lo cual permite que los electores voten por un partido político diferente para gobernador que para diputados. El periodo por el cual son electos ambos poderes es fijo, para gobernador es de seis años y para diputados de tres; finalmente se establece la incompatibilidad de cargos, que consiste en que el gobernador y los diputados que no pueden ejercer otros cargos públicos durante el periodo para el cual fueron electos.

¹ Rabasa , Emilio y Gloria Caballero. *Mexicano: esta es tu Constitución*. Miguel Angel Porrúa, México, 1997, artículos 115 y 116, pp. 323, 329-330.

A través de sus constituciones particulares, los estados determinan la forma en que se integra y ejerce sus funciones cada uno de los poderes de gobierno, así como las facultades que cada uno de ellos tiene para desempeñar y relacionarse con los otros. La interacción que se da entre los poderes ejecutivo y legislativo de un estado depende, en gran medida de los poderes que la constitución local reserve a cada uno de ellos.

1.1. El Poder Ejecutivo Estatal

Al igual que el ámbito nacional, en los estados de la República el poder ejecutivo es unitario, es decir se ejerce a través de un solo individuo que se denomina gobernador del Estado y que es electo popularmente bajo el principio de mayoría relativa. El periodo por el cual el gobernador es electo, es fijo, es de seis años y no puede ejercer otro cargo público durante el mismo periodo. Así, en esencia, el poder ejecutivo de los gobiernos locales se deriva del modelo presidencial que se estipula en el nivel federal, y las variantes que se observan entre un estado y otro sólo son respecto a cuestiones particulares, ya que, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Federal, las constituciones de los estados “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.²

Así, resulta claro que el régimen político mexicano y los regímenes de los estados de la República cumplen con las principales características que diversos autores han determinado como propias de los sistemas presidencialistas, entre las que destacan que el presidente (o el gobernador) es el titular del poder ejecutivo, es electo popularmente, y su periodo de gobierno es fijo.

² Ibid. Sección Segunda, art. 41, p. 159.

1.1.1. Los poderes constitucionales del gobernador en Oaxaca

Sin duda alguna, la fuente principal de donde provienen los poderes que puede ejercer un gobernante es la Constitución, ya que en ella están establecidos los medios legales que tiene el ejecutivo a su alcance para implementar sus políticas gubernamentales; es decir, los poderes constitucionales son los primeros elementos que puede utilizar el poder ejecutivo para gobernar y que lo pueden mostrar fuerte o débil respecto de los otros dos poderes, principalmente del legislativo.

Para determinar el grado de fortaleza que posee el gobernador del Estado de Oaxaca respecto del ejecutivo, tomando en cuenta únicamente los poderes que la Constitución local le otorga, se pueden distinguir tres criterios principales: la facultad de enviar iniciativas al Congreso local, el poder de vetar las decisiones del poder legislativo, y la capacidad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.³

En cuanto al primer criterio, el artículo 79 de la Constitución Oaxaqueña otorga al gobernador la facultad de presentar iniciativas de ley ante la legislatura del Estado.⁴ Esta disposición puede ser considerada como una fuente de poder del ejecutivo respecto al legislativo, ya que, como afirma Jorge Carpizo, de esa forma interviene en el procedimiento para la formación de leyes.⁵ Por lo tanto, en este aspecto, es claro que el gobernador ejerce una amplia intervención en el proceso legislativo de una manera legal y a través de esta

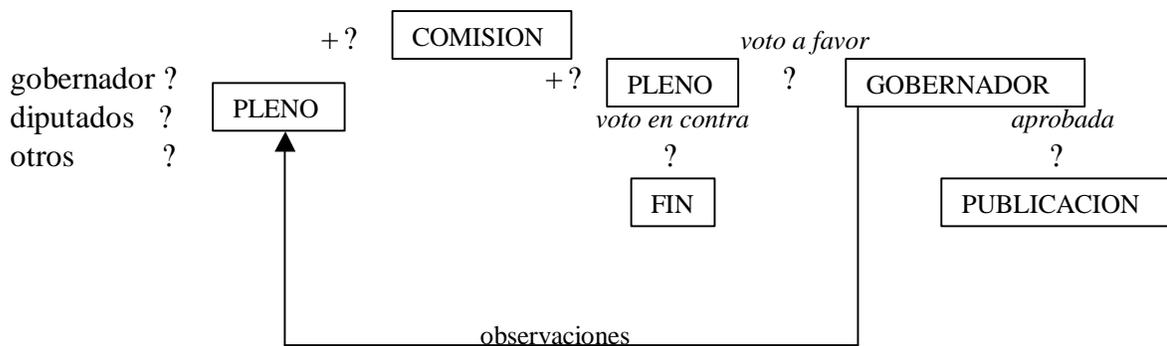
³ Estos criterios son parte de los cinco poderes formales distinguidos por Jeffrey Weldon en su artículo *The political sources of presidentialism in México* en Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart, (coord.) *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp.234-243. Los otros dos criterios son: el poder del ejecutivo de iniciar el proceso de aprobación del presupuesto, y la nominación de los jueces de la Suprema Corte de Justicia. Estos criterios no son utilizados aquí porque consideramos que los más importantes son los tres primeros.

⁴ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Comisión Permanente de Asuntos Indígenas, LVIII Legislatura del Estado de Oaxaca, Impresos Creativos de Antequera, Oaxaca, 2001, p. 54. En el artículo 50 de esta misma Constitución, referente a la iniciativa y formación de leyes, también puede encontrarse esta facultad del gobernador.

⁵ Carpizo, Jorge *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI, 1978, p. 83. Aunque él se refiere al poder ejecutivo federal. Esto también se aplica para los gobernadores de los estados.

facultad puede tener mayor libertad para implementar sus políticas, es decir para gobernar, sobre todo porque a pesar de que la Constitución permite que las iniciativas provengan de diversas fuentes (incluso de los ciudadanos), la mayoría de ellas son enviadas por el gobernador (ver cuadro 1.1).

CUADRO 1.1
Fases Del Proceso Legislativo



El segundo criterio, el poder de veto, es uno de los poderes más importantes que puede tener a su alcance un gobernador (no se da en todas las entidades federativas), ya que mediante él puede imponer sus decisiones sobre las del poder legislativo, sobre todo cuando la condición para superarlo es muy difícil de cumplir.

El veto tiene dos fines, que se refieren a la seguridad de los estados y de la nación en general: dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal de los gobernadores (o del presidente); dar al ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del legislativo.⁶ Por lo tanto, es indudable que el poder de veto es un elemento primordial

⁶ Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Editorial Porrúa, México, 1990, p.174.

en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, pues mediante él se puede determinar la fortaleza o debilidad del poder ejecutivo.

En México el presidente puede utilizar el veto total, el cual surge cuando el poder ejecutivo no está de acuerdo con la totalidad del proyecto aprobado por el Congreso. En cambio, no se le permite utilizar el veto parcial, que implica que el ejecutivo expresa inconformidad sólo por algunas partes del proyecto aprobado, pero puede publicar las partes con las que sí está de acuerdo, lo cual le otorga mayor libertad para legislar.⁷ Así los presidentes tienen mayores poderes si ejercen un veto parcial que no puede ser anulado, y son más débiles si no tienen veto parcial.⁸

En Oaxaca, a diferencia de lo que sucede a nivel federal, la Constitución local no contempla la figura del veto. De acuerdo con el artículo 53 de la Constitución, que se refiere al proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos, el ejecutivo puede hacer observaciones a los proyectos aprobados por la Cámara y regresarlos para que sean discutidos nuevamente, lo cual implica que el gobernador sólo tiene el poder de postergar una ley, es decir de retrasar su aprobación, pero no de vetarla. Por otra parte, en la fracción V de ese mismo artículo se establece que: “los proyectos de leyes o decretos devueltos por el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación. Si el Legislativo insistiere en su proyecto original, éste quedará firme y el Ejecutivo procederá

⁷ También se le permite usar el “veto de bolsillo”, que consiste en que el presidente no promulga una ley, sin necesidad de vetarla, sólo deja pasar el tiempo, generalmente, espera a que el Congreso esté en receso para vetarla y, así, se asegura de que el Congreso no pueda superar ese veto. Este concepto se encuentra en Soberg, Shugart Matthew and John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press, 1992, p. 135. En cuanto al veto parcial, hay un debate entre politólogos, ya que algunos piensan que el presidente mexicano sí posee esta facultad, aunque en la práctica nunca ha sucedido.

⁸ Mainwaring, Scott y Matthew Shugart, *Juan H Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)* en Foro Internacional, vol. XXXIII, núm.4, octubre-diciembre de 1993. p.669.

a su promulgación y publicación”.⁹ Lo que esta disposición significa es que en el caso en que el gobernador no estuviera de acuerdo con una decisión del Congreso, debe regresarla para buscar su aprobación y, aunque no queda muy claro el mecanismo mediante el cual el poder legislativo puede rechazar las observaciones del gobernador, es muy probable que “legislativo” signifique una mayoría absoluta de la Cámara para que se promulgue el proyecto original. Esta situación coloca al ejecutivo en una posición de desventaja respecto al legislativo, ya que no resultaría muy difícil que los diputados logaran la mayoría absoluta para hacer cumplir sus decisiones.

De acuerdo con información proporcionada por los propios legisladores el supuesto respecto al artículo 53 es que si el gobernador regresara un proyecto a la Cámara es necesario que dos tercios de los diputados voten a favor del proyecto original para que este se publique¹⁰; esto quiere decir que en la práctica se adopta el mismo mecanismo que a nivel federal utiliza el Congreso para superar el veto presidencial, pero el vacío constitucional que muestra el artículo 53 no permite entender con claridad el funcionamiento de esta facultad del ejecutivo oaxaqueño y, por tanto, lo debilita.

Por último, la Constitución local, al igual que la federal, también contempla facultad del poder ejecutivo de convocar al poder legislativo a periodos de sesiones extraordinarias a través de la Diputación Permanente. El artículo 89 de la Constitución Federal establece que una de las facultades del presidente es “convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente”.¹¹ De una manera similar, el artículo 79 de la Constitución del Estado de Oaxaca faculta al gobernador para “pedir a la Diputación

⁹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Comisión Permanente de Asuntos Indígenas, LVIII Legislatura del Estado de Oaxaca. Impresos Creativos de Antequera. Oaxaca, 2001. p.38.

¹⁰ La opinión de legisladores como Raúl Corzo Laguno, Jorge Sharif Zetuna y Javier Castellanos García es sólo un supuesto, ya que en Oaxaca el gobernador nunca ha regresado una iniciativa al Congreso.

¹¹ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *op.cit.*, artículo 89, fracción XI, p.241. Esta disposición se encuentra descrita más ampliamente en el artículo 79.

Permanente la convocación de la Legislatura a período extraordinario de sesiones, expresando el objeto de ellas”.¹² Esto significa que el gobernador (y el presidente) no puede convocar a un periodo extraordinario directamente, sino que, finalmente, es el legislativo el que tiene la capacidad de tomar la decisión final. La ventaja que un periodo extraordinario de sesiones ofrece al poder ejecutivo es que en algunas ocasiones puede lograr que se apruebe un proyecto que, tal vez, en el periodo ordinario no se aprobaría. Sin embargo, el hecho de que tenga que depender del propio poder legislativo para tener un periodo extraordinario es un obstáculo que disminuye, en gran medida, su capacidad de controlar la agenda legislativa. Nuevamente, en la práctica el gobernador no tiene gran problema para hacer esto. Lo hace a través del presidente del Congreso, quien, por pertenecer al mismo partido (al igual que la mayoría de los diputados integrantes de la Diputación Permanente) convoca al periodo extraordinario como iniciativa suya. Esto asegura que dicho periodo se lleve a cabo. Como puede verse, constitucionalmente el poder ejecutivo en Oaxaca es más bien un poder débil respecto al poder legislativo local y respecto al poder ejecutivo federal (ver cuadro 1.2), ya que cuenta con pocos poderes que le permiten influir de una manera determinante en la función legislativa. Los poderes legislativos que la Constitución otorga al gobernador son escasos y lo colocan en una posición de debilidad frente al poder legislativo, el cual posee, además de sus poderes legislativos, poderes no legislativos que le ayudan a fortalecerse e incrementar su esfera de acción; es decir, que en cuanto a poderes legislativos el Congreso no es más fuerte que el gobernador, pero sus poderes no legislativos le dan la oportunidad de vigilar y limitar al ejecutivo en esferas distintas al proceso legislativo.

¹² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, op.cit., artículo 79, fracción III, p. 55. En el artículo 65 de la misma Constitución también se encuentra esa disposición

CUADRO 1.2

Instrumentos del Ejecutivo

Facultad	Presidente	Gobernador
Iniciación	SI	SI
Veto	SI	NO
Reglamento	SI	SI
Presupuesto	SI	SI

De acuerdo con el artículo 59 de la Constitución local, la legislatura tiene, entre otras, las siguientes facultades:

...Conocer de la ratificación de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia (fracción XXIV)¹³; Ratificar los nombramientos del Secretario General de Gobierno y Subsecretario que el Ejecutivo hiciere (fracción XXXIX); Erigirse en Gran Jurado para declarar, en su caso, que ha lugar la formación de causa contra servidores públicos que gocen de protección constitucional por delitos del orden común y si son o no culpables los propios servidores públicos de los delitos oficiales de que fueren acusados (fracción XLIII).¹⁴

¹³ Esta disposición se encuentra descrita más detalladamente en el artículo 121 de la Constitución de Oaxaca, que se refiere al Tribunal Superior de Justicia, op. cit., p.77.

¹⁴ *Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Sección Cuarta, artículo 59, fracciones XXIX y XLIII, pp. 31-32. Además, la fracción XXIX del mismo artículo da a entender que la legislatura también tenía la facultad de erigirse en Colegio Electoral para hacer la computación de votos en la elección de Gobernador, lo cual resultaba importante en la medida en que, dependiendo de la composición del Congreso, podían surgir conflictos en la determinación del ganador de las elecciones; es decir, que cuando el Congreso está compuesto en su mayoría por diputados del partido oficial (lo que sucede en Oaxaca) se incrementan las posibilidades de que declare inválida una elección si algún partido de oposición logra obtener la mayoría de votos, y con esto pueden suscitarse fuertes conflictos entre la oposición y el partido oficial. Esta situación se modificó en 1995.

La Constitución local determina, en su artículo 139, que: “El Gobernador del Estado sólo es responsable por delitos graves del orden común y por violación expresa al artículo 81 de esta Constitución sin perjuicio de la responsabilidad política que se consigna en los términos del artículo 110 de la Constitución Federal”.¹⁵ Esto significa que el proceso de juicio político que puede ejercerse en contra del gobernador debe iniciarse en el Congreso Federal, pero quien tiene la decisión final es el Congreso local. A pesar de que el juicio político es un proceso muy complejo que nunca se ha presentado en Oaxaca, es indudable que esta posibilidad es un mecanismo que el poder legislativo tiene a su alcance para controlar al ejecutivo. El Estado de Oaxaca se ha caracterizado, justamente, por la presencia de periodos incompletos de gobierno (ver cuadro 1.3).

CUADRO 1.3

Periodos de Gobierno en Oaxaca (1944-Actualidad)

GOBERNADOR	TIPO	PERIODO	CAUSA
Edmundo Sánchez C.	electo	1944-1947	licencia
Eduardo Vasconcelos	sustituto	1947-1950	concluyó
Manuel Mayoral H.	electo	1950-1952	renuncia
Manuel Cabrera C.	interino	1952-1955	concluyó
José Pacheco I.	sustituto	1955-1956	concluyó
Alfonso Pérez Gasga	electo	1956-1962	concluyó
Rodolfo Brena T.	electo	1962-1968	concluyó
Víctor Bravo Ahuja	electo	1968-1970	licencia

¹⁵ Ibid. p. 83.

Fernando Gómez S.	sustituto	1970-1974	
Manuel Zárate Aquino	electo	1974-1977	licencia
Eliseo Jiménez Ruiz	sustituto	1977-1980	concluyó
Pedro Vásquez C.	electo	1980-1985	licencia
Jesús Martínez A.	sustituto	1985-1986	concluyó
Heladio Ramírez L.	electo	1986-1992	concluyó
Diódoro Carrasco A.	electo	1992-1998	concluyó
José Murat Casab	electo	1998-actualidad	en funciones

Como puede verse, a lo largo de 50 años la mayoría de los gobernadores oaxaqueños no han logrado terminar el periodo para el cual fueron electos, lo cual se debe, principalmente, a fuertes conflictos sociales y políticos que ha vivido el Estado, que presionaron a los gobernadores para abandonar el cargo antes del término establecido. Pero la razón principal por la que el Congreso acepta las solicitudes de los gobernadores para dejar el cargo es que es una orden del presidente de la República, quien tiene un amplio control sobre los gobernadores del país.

Una conclusión preliminar es que el gobernador de Oaxaca es más débil que el presidente de la República en lo que se refiere al marco constitucional, pero que más allá de este ámbito se puede ver que tanto el ejecutivo federal como el local han concentrado un gran número de poderes metaconstitucionales que les han permitido subordinar a los otros dos poderes y, principalmente, al poder legislativo.

1.1.2. Los poderes metaconstitucionales del gobernador

Si los poderes constitucionales no son elementos suficientes para determinar las causas del predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo, pues en la Constitución se establece una clara separación entre ambos (y también con el poder judicial), entonces ¿cuáles son las causas que han conducido a una situación de subordinación por parte del poder legislativo, y a un predominio del ejecutivo que va más allá de lo que legalmente le está permitido? La respuesta a estas preguntas encuentra sus orígenes en el sistema presidencial que se ha consolidado en México y que ha conducido a un esquema de subordinación del poder legislativo hacia el presidente de la República, gracias a la existencia de un sistema de partido hegemónico; es decir, que la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo de Oaxaca no es más que una reproducción de lo que sucedía, hasta 1997, a nivel federal.

1.1.2.1. El poder de patronazgo del ejecutivo

Un elemento muy importante que forma parte de la explicación del predominio del ejecutivo en las distintas esferas de gobierno es el poder de patronazgo o de nombramiento que tiene en sus manos, el cual, por cierto, no es anticonstitucional, pues en la Constitución se establece que una de sus facultades es “nombrar y remover libremente al Secretario General de Gobierno y a todos los demás Secretarios y servidores públicos del Gobierno del Estado...”¹⁶ Sin embargo, lo que ha sucedido en México es que este poder de patronazgo ha ido más allá de lo que establece la Constitución, de manera que tanto el presidente como los gobernadores tienen en sus manos más cargos de los que les corresponden o, al menos, una gran influencia en los nombramientos de esos cargos. La

¹⁶ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Sección Segunda, artículo 79, fracción V. p. 55. Esta disposición contradice el artículo 59, pero así está señalado en la Constitución.

dependencia que por parte de los titulares de dichos puestos que esto implica conduce al esquema de subordinación, pues saben que su “patrón” es el ejecutivo y los puede destituir si no cooperan con él.

En el caso de los diputados oaxaqueños (tanto locales como federales) esta relación no es tan directa, pues, a diferencia de lo que pasa en el ámbito federal, el gobernador no es en la práctica el presidente del partido oficial en el Estado.¹⁷ No obstante, sí tiene una gran influencia en el nombramiento de los candidatos y en la promoción de los diputados a otros cargos, en virtud de que la posibilidad de que los legisladores se reelijan no existe. Así, resulta claro que el gobernador encuentra en el poder de patronazgo una herramienta útil para premiar la cooperación de los legisladores y, con ellos, mayor libertad para implementar sus políticas en el Estado, es decir para gobernar de acuerdo a sus intereses (y a los de su partido).

Pero, además de este, existen otros elementos que han contribuido a consolidar un régimen presidencialista muy peculiar, en el que los poderes legislativo y judicial funcionan como *agentes* de ejecutivo más que *contrapesos* de él. Diversos autores han analizado el sistema presidencial mexicano con el fin de encontrar, precisamente, las causas del alto grado de poder concentrado en las manos del ejecutivo. Jeffrey Weldon distingue cuatro condiciones necesarias que sustentan lo que él denomina el “presidencialismo” en México, refiriéndose a la excepcional concentración de poderes en manos del presidente.¹⁸ Estas condiciones son: un sistema presidencialista basado en la Constitución; la existencia de un gobierno unificado, donde el partido gobernante controla la presidencia y ambas Cámaras

¹⁷ Además de que él también depende del poder ejecutivo federal para continuar su carrera política, ya que la cláusula de *no reelección* sólo le permite ocupar el cargo de gobernador por un periodo. Por esta razón el poder de patronazgo de los gobernadores es menos que el del presidente.

¹⁸ Weldon, Jeffrey. *The Political Sources of Presidentialism in Mexico* en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.). pp.226-227.

del Congreso; disciplina dentro del partido gobernante; y un presidente que es el líder del partido gobernante. Es necesario analizar si estas condiciones también se observan en el caso de Oaxaca para determinar las causas del fortalecimiento del ejecutivo que, como ya se dijo, es una reproducción del esquema que se consolidó a nivel federal.¹⁹

La primera condición señalada por Weldon ya quedó analizada anteriormente, por lo cual se puede ver que sí se cumple. Efectivamente, en la Constitución están establecidas las bases del sistema de gobierno mexicano, que cuenta con las principales características de los regímenes presidencialistas que existen en el mundo.

1.1.2.2. Gobierno unificado

La existencia de un gobierno unificado, donde el partido gobernante controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso, es indudable que en Oaxaca se cumple, pues el PRI nunca ha perdido la gubernatura ni la mayoría en el Congreso local.

La importancia de este factor radica en el hecho de que se ha observado que en el extremo opuesto, es decir en presencia de gobiernos divididos se dificulta enormemente el apoyo que el poder legislativo puede dar al ejecutivo. Cuando el partido del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el legislativo, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el presidente en una coalición congresional con su partido: si la coalición es exitosa, los créditos se los lleva el presidente y el partido que lo llevó al poder; si el éxito no se alcanza, los “socios opositores” comparten la culpa y son incapaces

¹⁹ Ibid. p. 227.

de capitalizar el fracaso de la política presidencial. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas.²⁰

Desde finales de la década de los ochenta, algunos Estados de la República han vivido la experiencia de un gobierno dividido, es decir un gobierno en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o gobernador) a otro. La presencia de este fenómeno ha demostrado que las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo se complican, pues resulta muy difícil que lleguen a ponerse de acuerdo en el diseño e implementación de las políticas. Esto puede desembocar en un “deadlock”, que consiste en que ambos actores se encuentran en posiciones opuestas y no están dispuestos a cambiarlas, lo cual significa que el sistema se puede “estancar” si los partidos no logran llegar a un consenso, lo cual haría prácticamente imposible gobernar al país (o al Estado). Aunque en la experiencia de los estados que han vivido bajo gobiernos divididos no se ha llegado a una crisis grave, sí se han observado conflictos entre el ejecutivo y el legislativo para legislar.²¹

En cambio, cuando el ejecutivo goza de mayoría en el Congreso, las relaciones entre los poderes pueden superar los obstáculos que se les presentan de una manera más fácil que en condiciones de gobierno dividido. Esto significa que bajo gobiernos unificados existe una mayor probabilidad de que los legisladores se disciplinen y voten con su partido, ya que la vulnerabilidad del partido minoritario lo lleva a comportarse cohesivamente.²² Este caso de gobierno unificado se ha cumplido en el Estado de Oaxaca, pues el gobernador

²⁰ Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1996. p.15.

²¹ El principal punto de desacuerdo que surge en los gobiernos divididos es respecto a la aprobación del presupuesto, pues el control dividido provee cada uno de los poderes de un incentivo electoral para buscar el fracaso del poder que está en manos de otro partido, razón por la cual es de esperarse que el o los partidos que dominan el Congreso traten de obstaculizar el éxito del presidente rechazando el presupuesto anual.

²² Patterson y Caldeira. *Party voting in the United States Congress* en *British Journal of Political Science*, núm 12, vol. XVIII, 1998, p. 117.

cuenta con mayoría en el Congreso local por lo que las relaciones entre los poderes mantienen un status consensual en la mayoría de las situaciones políticas dadas.

1.1.2.3. El gobernador como líder del partido gobernante

Esta es una condición más que Weldon sugiere para explicar la presencia de poderes *metaconstitucionales* del presidente que muestran distinta intensidad en el nivel federal que en el local, pues, como ya se mencionó, en el Estado de Oaxaca el gobernador es el líder estatal del PRI, pero con una esfera de control más pequeña que la del presidente. No obstante, es indudable que su cargo lo coloca en una posición muy importante que le permite, en muchos casos de manera determinante, en la nominación de candidatos y en la promoción de políticos encumbrados a otros cargos públicos. La desventaja que podría surgir del hecho de que el gobernador no sea el líder del partido oficial en el Estado es que la nominación de su sucesor puede resultar problemática, en la medida en que la decisión no está totalmente en sus manos, como lo estuvo tradicionalmente en el caso de la presidencia.

La sucesión de gobernantes también depende, en gran medida, del líder nacional del partido oficial, es decir del presidente, y no tanto del gobernador en turno. Por lo tanto, puede concluirse que esta última condición no es determinante en la existencia de poderes *metaconstitucionales* del ejecutivo, pues estos dependen principalmente de la presencia de gobiernos unificados y de disciplina partidista.²³

²³ Weldon, Jeffrey, op. cit. pp.227-228.

1.2. El Poder Legislativo Estatal

El Poder Legislativo como parte de la estructura política, tiene la función de traducir en norma las diferentes acciones individuales, grupales y sociales que conduzcan al mejor desarrollo de nuestra sociedad; por ello, con una composición plural producto del desarrollo democrático del sistema político existente en nuestro país, ha retomado cada una de las demandas dándoles respuestas concretas, desde su canalización hacia las dependencias correspondientes hasta la conclusión de las mismas.²⁴

Los actuales cambios que ha planteado la sociedad, a través de los diferentes grupos que la componen, exigen la atención inmediata a los problemas centrales de la nación y del Estado, como son la democracia y la justicia social en sus más amplias expresiones. Estas demandas trascendentales obligan la pronta actualización del conjunto normativo desde la Constitución Política del Estado hasta las Leyes y Reglamentos que de ella emanan.²⁵

Es el Poder Legislativo el principal responsable de la correspondencia directa entre los cambios sociales y el conjunto normativo, por esto mismo, las funciones permanentes de los miembros de este poder son la legislación y la gestoría social, en un ambiente de discusión pluripartidista y con una consulta constante con los diferentes actores sociales de la población oaxaqueña.²⁶

Los tres años de sesiones requieren de la participación de todas las fuerzas políticas del estado, a través de sus representados; en foros de consulta, conferencias, mesas redondas, revisar cada una de las iniciativas englobadas en los rubros generales, como democracia, justicia, asistencia social, salud, cultura, comunicación y servicios básicos,

²⁴ Béjar A., Luisa. *El Poder Legislativo en México: un dilema por resolver*. Siglo XXI Editores. México, 1996. p. 15.

²⁵ H. Congreso del Estado de Oaxaca. LV Legislatura, *Memoria Legislativa 1992-1995*. H. Congreso del Estado de Oaxaca. Oaxaca, 1995. p.3.

²⁶ Ibid.

buscando permanentemente ajustar las reformas y la aprobación de nuevas leyes a los actuales cambios sociales.²⁷

1.2.1. El gobierno de la Cámara

El poder legislativo, a diferencia del ejecutivo, es un órgano compuesto por varios miembros, los cuales son formalmente iguales entre ellos dentro del Congreso; es decir, se trata de un cuerpo colectivo que establece una relación “horizontal” entre los individuos que lo integran. Esta situación, en principio, da lugar a problemas de acción colectiva, ya que resulta muy difícil tomar decisiones si no hay una autoridad que tenga en sus manos el poder de determinar, en última instancia, lo que ha de hacerse. Aunque un órgano muy grande es más susceptible de presentar problemas, en general los cuerpos que tienen varios integrantes, con cargos iguales, deben establecer reglas claras para coordinar sus actividades.²⁸ Por esta razón, es necesario que dentro del órgano legislativo se establezcan reglas que distribuyan la autoridad entre los distintos partidos que lo integran para que, a su vez, sea repartido el trabajo legislativo que corresponde realizar al Congreso.

Así, el principal objetivo de la organización es dividir el trabajo entre los integrantes del órgano legislativo. Por una parte, se reparte el trabajo decisorio dotando de autoridad a algunos de los miembros para que definan las reglas a seguir. Por otra parte, se divide el trabajo legislativo para que los diputados se coordinen en la realización de las tareas y

²⁷ H. Congreso del Estado de Oaxaca, LV Legislatura. *Memoria Legislativa 1992-1995*, H. Congreso del Estado de Oaxaca. Oaxaca, 1995. p.3.

²⁸ En el Congreso de Oaxaca los problemas de acción colectiva no son tan graves como en el Congreso Federal, ya que el número de diputados del Congreso local es mucho menor. En la Cámara de Diputados Federal es necesario organizar y coordinar a 500 diputados, mientras que en la Cámara local sólo existen 42 miembros. Esta es una diferencia importante y reduce, en gran medida, los problemas de organización inherentes a un cuerpo colectivo y plural.

responsabilidades propias del poder legislativo, esto es, en la resolución de las iniciativas y los distintos asuntos que llegan a la Cámara.²⁹

A través de la organización se busca que el trabajo de la legislatura sea eficiente. La eficiencia, sin embargo, implica la centralización del proceso de toma de decisiones, es decir, la existencia de una autoridad central que es quien establece las reglas a seguir. Sin la presencia de un órgano coordinador, el poder legislativo enfrentaría una parálisis ya que cada uno de los diputados al actuar racionalmente, tratarían de imponer sus intereses a los intereses colectivos y el proceso legislativo no podría finalizar.³⁰ En consecuencia, “es necesario que los partidos que forman parte del Congreso sean coordinados por un grupo dotado de autoridad para determinar las reglas internas que deben seguirse para cumplir con las tareas legislativas.”³¹ El partido mayoritario dentro del Congreso (ya hablaremos al respecto más adelante) es el que se encarga de organizar el trabajo legislativo y, así, se convierte en el grupo que gobierna la Cámara y que domina el proceso legislativo en función de sus intereses, pues diseña las reglas de acuerdo a sus fines políticos. La ventaja para este grupo es que no solamente tiene la capacidad de diseñar las reglas internas, sino que puede monopolizar las responsabilidades de la Cámara al ser quien, finalmente, toma las decisiones por mayoría, que es el mecanismo utilizado para aprobar las iniciativas.

1.2.2.1. Mayorías gobernantes y mayorías legislativas

Los partidos de la Cámara (especialmente el partido mayoritario) son una especie de “cartel legislativo”. Estos carteles usurpan el poder, que teóricamente reside en la cámara, para

²⁹ H. Congreso del Estado de Oaxaca, LVII Legislatura. *Memoria Legislativa 1998-2001*. H. Congreso del Estado de Oaxaca. Oaxaca, 2001. p.6.

³⁰ *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 14, febrero 2003. Órgano Informativo de la LVIII Legislatura del Estado de Oaxaca, 2003. p. 8.

³¹ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca. H. Congreso del Estado de Oaxaca. Oaxaca, 2001, p.12.

crear reglas que gobiernan la estructura y el proceso de legislación. La posesión de este poder de crear reglas tiene dos consecuencias. Primera, el proceso legislativo en general (y el sistema de comisiones en particular) es conducido a favor del partido mayoritario. Segunda, todos los miembros del partido mayoritario tienen todas las ventajas estructurales, los jugadores clave en la mayoría de los acuerdos legislativos son miembros de este partido.³² Cuando un partido, o varios que forman una coalición, tiene la mayoría de los escaños y es quien diseña las reglas internas, se convierte en la mayoría gobernante de la Cámara. Por otro lado, el partido (o partidos) que con sus votos determinan el rumbo de las iniciativas presentadas al Congreso, forman la mayoría legislativa del mismo, que es quien tiene en sus manos la aprobación o el rechazo de un proyecto gracias al porcentaje de votos que representa.

Muchas veces, dentro de un órgano legislativo, la mayoría gobernante y la mayoría legislativa coinciden, es decir, están formadas por un mismo grupo parlamentario. En el Congreso Oaxaqueño, al igual que en el Congreso Federal y el de diversos estados del país, el gobierno del Congreso corresponde al partido que haya obtenido la mayoría de los escaños, que en este caso ha sido el PRI (Partido Revolucionario Institucional).³³ Aunque todos los diputados tienen un mismo *status* dentro de la Cámara, los partidos a los que representan tienen un peso distinto debido al porcentaje de curules con el que cuentan. Así, la autoridad central es el grupo de diputados priístas, y son ellos quienes definen la forma de organización interna por ser al mismo tiempo, la mayoría gobernante y la mayoría legislativa. El hecho de que un mismo partido sea al mismo tiempo la mayoría gobernante y

³² Cox, Gary, W., and Mathew D. McCubbins. *Legislative Leviathan. Party government in the House*, University of California Press, L.A. Cal., 1993. p. 2.

³³ En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión esta situación cambió en 1997 porque el PRI no alcanzó la mayoría de escaños por sí solo.

la mayoría legislativa de la Cámara, le permite no sólo establecer las reglas internas de organización y funcionamiento, sino que también le permite asignar posiciones de influencia dentro del propio Congreso y establecer la agenda, es decir los temas que han de discutirse en el recinto.

Siguiendo la estructura que las mayorías priístas han utilizado en el Congreso Federal, los diputados del partido mayoritario en el Congreso Oaxaqueño han adoptado como forma de organización un sistema de comisiones que divide el trabajo legislativo de acuerdo con los temas de que se trate. Así, tiene en sus manos el poder de asignar las posiciones dentro de cada comisión y tener una participación mayor que la de los partidos en los asuntos más importantes, lo cual ha utilizado en beneficio de sus propios intereses.

1.2.2. El sistema de comisiones

Nuevamente, al igual que el Congreso Federal, el Congreso Oaxaqueño está organizado por un sistema de comisiones, las cuales son creadas para atender los asuntos que llegan a la Cámara de acuerdo con el tema de que se trate. Además, existe una Gran Comisión, que es el órgano encargado de coordinar el funcionamiento del conjunto de comisiones. La Gran Comisión es la máxima autoridad dentro del órgano legislativo local y está integrada, en su mayoría, por diputados del partido mayoritario y presidida por el líder de la fracción parlamentaria mayoritaria, en este caso el PRI.³⁴

³⁴ *Prisma Legislativo*, año 1, núm. 4, julio-agosto. Órgano informativo de la Fracción Priísta del H. Congreso del Estado de Oaxaca. Oaxaca, 1997. p.8.

Las comisiones legislativas son la unidad principal de organización dentro del Congreso local para discutir y resolver los problemas que se presentan a la Cámara. En el área legislativa, son, sobre todo, las comisiones del Congreso los centros de poder.³⁵

1.2.2.1. La Gran Comisión

La figura de la Gran Comisión en el Congreso de Oaxaca fue extraída de la organización del Congreso Federal, que contempla la existencia de una Gran Comisión para cada una de las Cámaras que lo componen. Este órgano fue diseñado en 1824 y persistió a través de las distintas etapas por las que atravesó el Congreso de la Unión . Sus funciones fueron redefinidas, convirtiéndose en una “comisión de comisiones” encargada de coordinar el sistema de comisiones.³⁶

Con la consolidación de un sistema de partido hegemónico, la Gran Comisión se convirtió en un cuerpo formado únicamente por miembros del PRI, dejando atrás la representación de los estados que suponía originalmente, y con ello aseguró el control de la Cámara y de los legisladores priístas. A través de la Gran Comisión se desarrolló un alto grado de disciplina y cohesión en los diputados pertenecientes al partido mayoritario. La Gran Comisión tenía en sus manos la designación de las distintas posiciones dentro de las demás comisiones y dentro de ella misma, razón por la cual los legisladores sabían que era un órgano promotor de sus carreras políticas. Pertenecer a la Gran Comisión, y sobre todo presidirla, significaba tener el control de la Cámara y, además, promover una carrera política atendiendo a los intereses de los líderes del partido. Por lo tanto, la Gran Comisión

³⁵ Cox, Gary, W., and Mathew D. McCubbins, op.cit., p. 1.

³⁶ Nacif, Benito. *The Mexican Chambe of Deputies; the political significance of non-consecutive reelection*, Tesis de doctorado de la Universidad de Oxford, 1995. p.145.

se convirtió en un órgano partidista que permitía al partido mayoritario gobernar la Cámara y controlar totalmente el proceso legislativo.³⁷

La reproducción del sistema de partido hegemónico en los estados de la República permitió que también se reprodujera la forma de organización del Congreso. Así, en la Ley Orgánica del Congreso de Oaxaca se establece que: “en la segunda sesión del primer período ordinario de sesiones y para todo el ejercicio constitucional se elegirá por planilla, en votación nominal y por mayoría de votos una comisión integrada por un Presidente , un Secretario, un Prosecretario y cuatro vocales que se denominará Gran Comisión”.³⁸ Esa misma ley señala que la Gran Comisión del Congreso local tiene la obligación “de formar la lista de los integrantes de las comisiones permanentes y especiales, debiéndola presentar al Congreso para su aprobación en la sesión inmediata a su elección. Dichas comisiones estarán integradas en forma plural”.³⁹ Esto significa que, en teoría, tanto la Gran Comisión como las demás comisiones deben estar integradas por miembros electos por los propios diputados. Sin embargo, en la práctica este proceso se lleva a cabo con un alto grado de discrecionalidad por parte de los miembros del partido mayoritario, especialmente del líder dentro de la Cámara. El hecho de que el partido tenga el control sobre sus legisladores permite que la negociación acerca de quién va a ocupar la Presidencia de la Gran Comisión se haga de manera informal, y una vez en el pleno los diputados priístas se disciplinan y votan cohesivamente, pues saben que al tener la mayoría de los escaños harán ganar a un miembro de su mismo partido. Esto beneficia al partido mayoritario, pues una vez electo el presidente de la Gran Comisión, como presidente del cuerpo que coordina el proceso de

³⁷ En 1997 no se pudo constituir la Gran Comisión de la Cámara de Diputados Federal, debido a que ningún partido alcanzó por sí solo la mayoría de los escaños. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Cámara sigue contemplando la figura de la Gran Comisión.

³⁸ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, artículo 39. Oaxaca Editores, 2001.

³⁹ Ibid. Sección Primera, artículo 40, fracción I.

asignación de las posiciones en las comisiones, tiene la autoridad de decidir sobre la promoción a las presidencias de las comisiones.⁴⁰

Así, la presidencia de la Gran Comisión es un puesto que el partido mayoritario controla desde afuera de la Cámara y es una posición que los legisladores buscan porque, además de ser el cargo más importante dentro del Congreso (ver cuadro 1.4), les da la oportunidad de beneficiar sus carreras políticas conduciendo el proceso legislativo en función de los intereses de su partido político. A pesar de que en el Congreso local el presupuesto es mucho menor que el del Congreso Federal, la presidencia de la Gran Comisión significa el control de todo el funcionamiento de la Cámara, pues prácticamente todos los cargos que hay dentro de ella dependen del presidente de la Gran Comisión y, desde luego, del partido mayoritario.

Como puede verse, la Gran Comisión es el órgano regulador de la organización y el funcionamiento del Congreso Oaxaqueño y, con ello, de las resoluciones que se tomen dentro de él. En realidad, al igual que en la Cámara Federal, la eficiencia legislativa depende del presidente de la Gran Comisión, quien con la ayuda de su círculo interno de diputados, monitorea las iniciativas a través del sistema de comisiones y las cuida en el pleno.⁴¹ Aunque en Oaxaca los diputados no reciben bonos económicos por pertenecer a la Gran Comisión o a cualquiera de las comisiones permanentes, sin duda, buscan presidir alguna comisión para promover los intereses de sus partidos e impulsar así sus carreras políticas. Como lo narra un diputado del Partido de la Revolución Democrática (PRD): “en el Congreso local los diputados buscan pertenecer a las comisiones para participar activamente en el proceso legislativo”.⁴²

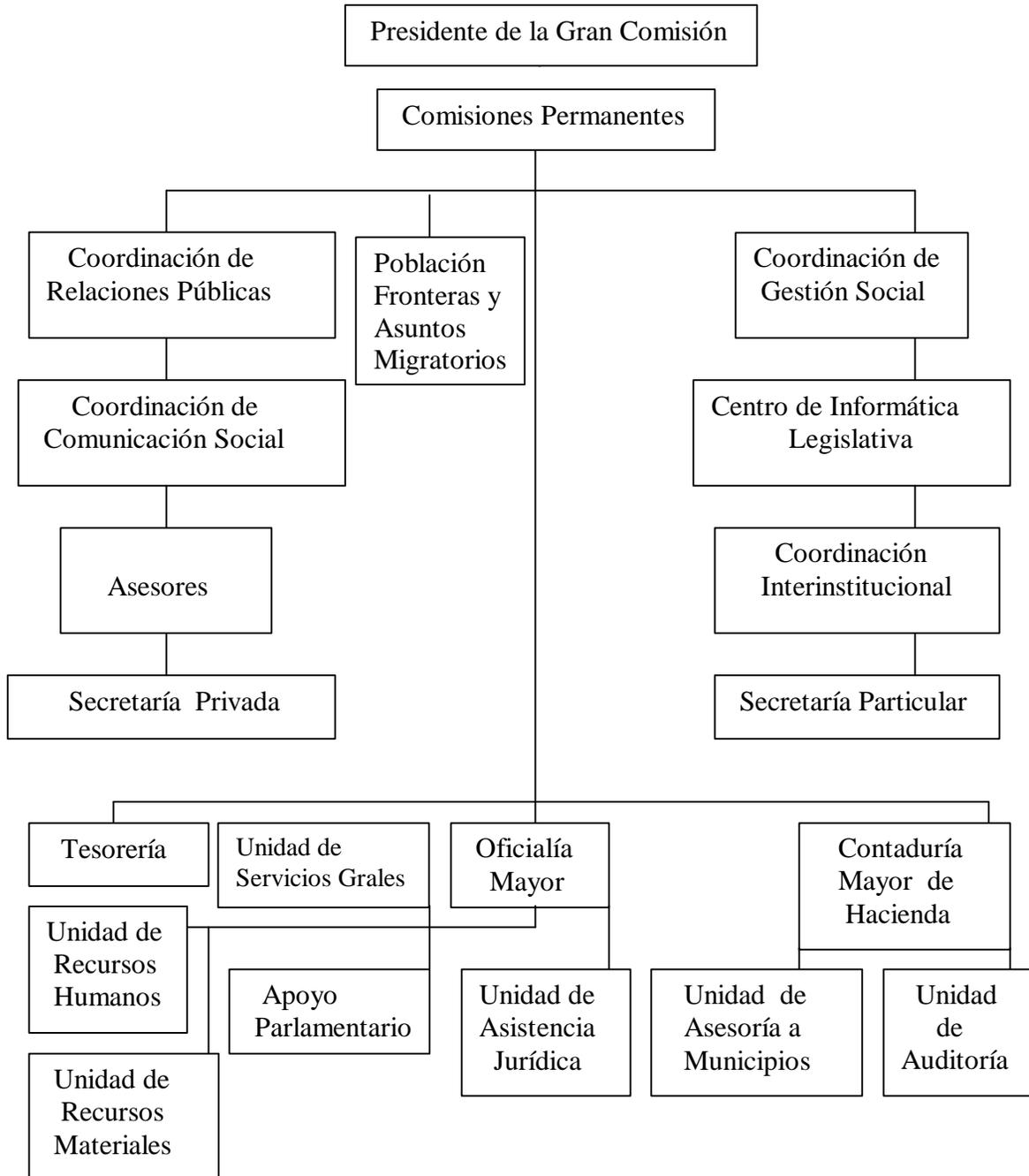
⁴⁰ Nacif, Benito. op. cit. p.156.

⁴¹ Ibid. p. 159.

⁴² Entrevista con el Diputado local Óscar Cruz López, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) 2001-2004, Oaxaca, 13 febrero de 2003.

Cuadro 1.4

Organigrama del Congreso Oaxaqueño



Fuente: Prisma Legislativo, año 1, núm. 1, febrero de 2001. p.5.

1.2.2.2. Las comisiones legislativas

Las comisiones son paneles especializados para la discusión y el análisis de las iniciativas introducidas a la legislatura. Constituyen el principal medio organizacional de las grandes asambleas. Las comisiones permanentes representan un compromiso de descentralización y dispersión de autoridad en la conducción del proceso legislativo.⁴³ También dentro del Congreso Oaxaqueño las comisiones son la unidad principal de organización del trabajo legislativo, y están encargadas de discutir y resolver los distintos asuntos que llegan a la Cámara. De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso: “para la tramitación de los asuntos, se nombrarán comisiones permanentes y especiales que estudien y rindan el correspondiente dictamen, exponiendo en términos claros y concisos las razones que le sirvieron de fundamento a fin de facilitar al Congreso su resolución”.⁴⁴ Esto significa que el papel de las comisiones es de vital importancia, ya que dentro de ellas se toman las decisiones respecto a las iniciativas antes de que sean llevadas al pleno para ser votadas. Muchas veces, dentro de las comisiones se modifican considerablemente las iniciativas, y son estas las que se votan en el pleno, no las originales. Por esta razón los diputados tienen mucho interés en formar parte, sobre todo, de las comisiones más importantes, ya que de esa manera pueden decidir el rumbo de los proyectos más relevantes.

La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios, el primero, de proporcionalidad (también por el número total de parlamentarios por cada fracción parlamentaria); el segundo, de pluralidad o vigilar que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios; y el tercero, la mayoría “concede” a la oposición la preeminencia en comisiones que puedan legitimar las decisiones del gobierno y de la

⁴³ Nacif, Benito, op. cit. p.164.

⁴⁴ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, Capítulo II, artículo 42. Oaxaca Editores, 2001.

mayoría parlamentaria.⁴⁵ En el caso del Congreso de Oaxaca se establece que: “toda comisión se compondrá de cinco Diputados Propietarios que se elegirán por mayoría de votos, fungiendo como presidente de cada comisión, el primero de los nombrados y fungiendo como segundo, tercer, cuarto y quinto miembro los diputados que se nombren en dicho orden”.⁴⁶ El mecanismo de mayoría de votos asegura que las posiciones más importantes dentro de las comisiones, especialmente las presidencias, sean ganadas por el partido mayoritario. La disposición de pluralidad que establece el reglamento interno puede cumplirse permitiendo que los partidos minoritarios formen parte de las comisiones, pero no en las posiciones de mayor importancia.

De acuerdo con el Reglamento Interno: “para que exista dictamen de Comisión, se requiere que lo firmen por lo menos tres de sus miembros. El que disienta de la opinión de la mayoría, formulará voto particular fundado y por escrito”.⁴⁷ Esto significa que dentro de las comisiones también se toman decisiones por mayoría, lo cual beneficia al partido gobernante, pues tiene la mayoría de todas las comisiones del Congreso. Además, el carácter de permanentes que tienen las comisiones asegura que los diputados que las integran se mantengan en sus puestos durante todo el periodo legislativo, lo cual reduce aún más las posibilidades de decisión que pueden tener los partidos de oposición en ellas. El Reglamento Interno establece que: “cualquier diputado puede asistir a las conferencias de las Comisiones y aún sin ser miembro puede participar con voz pero sin voto, antes de la formulación del dictamen”,⁴⁸ y esta disposición, desde luego, asegura que el control de las resoluciones que emite cada comisión quede en manos del partido mayoritario, y cuando se votan los

⁴⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalfía *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1997. p. 170.

⁴⁶ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, artículo 27. H. Congreso del Estado de Oaxaca. Oaxaca, 2001.

⁴⁷ Ibid. artículo 30.

⁴⁸ Ibid. artículo 31.

dictámenes en el pleno, los diputados priístas generalmente se comportan cohesivamente, es decir, votan en un mismo sentido.

Por otro lado, las comisiones, que en teoría están diseñadas para crear experiencia en los diputados en determinadas áreas, fracasan en esta tarea debido a que en un solo periodo legislativo es muy poco lo que se puede lograr al respecto. La prohibición de la reelección consecutiva elimina cualquier incentivo para la acumulación de experiencia legislativa, la cual se vuelve irrelevante porque los miembros de la Cámara ocupan otras posiciones en su carrera política.⁴⁹ Esta prohibición crea un alto grado de disciplina por parte de los diputados, pues su carrera política depende de los líderes del partido. Así, a través de las comisiones el partido mayoritario, y concretamente el Ejecutivo del Estado, asegura que sus proyectos serán aprobados, pues en la práctica, las comisiones más importantes (que son las que reciben más proyectos) están formadas por miembros del partido mayoritario.

En estas condiciones resulta prácticamente imposible que las comisiones sean cuerpos independientes de intereses partidistas. En teoría, las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo, la primera actividad política y la fiscalización del Ejecutivo. Sus funciones son importantes y, con cierto grado de realismo, sobre todo en el ámbito orgánico. Sin embargo, las iniciativas del Ejecutivo, con ayuda de la mayoría parlamentaria, que a su vez es mayoría en Comisiones, son aprobadas las más de las veces, anulando cualquier intento de la institución representativa de participar como verdadero creador de normas jurídicas, relegándolo a simple legitimador de decisiones.⁵⁰ De este modo, los partidos de oposición tienen una participación muy reducida en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos que se presentan a la Cámara y muy pocas veces han podido lograr que sus opiniones se

⁴⁹ Nacif, Benito op. cit., p. 188.

⁵⁰ Pedroza de la Llave, Susana Talhía. op. cit., p.170.

tomen en cuenta en los dictámenes que emiten las comisiones. Es así como las comisiones se han convertido, en la práctica, en meros agentes del partido gobernante, más que en cuerpos independientes.⁵¹ Aunque los partidos oposición siempre se han quejado del alto grado de discreción que tiene a su alcance el partido mayoritario dentro del sistema de comisiones, la regla de mayoría que regula tanto las reglas externas como las internas del poder legislativo le da al PRI este privilegio.

1.3. Los Partidos Políticos

El estudio de los partidos políticos no ha sido particularmente importante en América Latina, sin duda en razón de la propia evolución política del continente.⁵² El surgimiento del PNR (Partido Nacional Revolucionario) en 1929 como primer y único partido político posrevolucionario se hace más evidente si consideramos que antes de él no había en el país la estructura política que permitiera formalmente una elección.⁵³ El después llamado PRI se ha presentado como el partido en el poder de México, pues desde su constitución sus candidatos triunfaron en todas las elecciones presidenciales, de gobernadores de los Estados y de senadores que tuvieron lugar y en la casi totalidad de las elecciones de diputados federales y locales así como de funcionarios municipales hasta finales del siglo XX para después entrar en una etapa de pluralidad partidista mucho más marcada, lo que llevó a la transición que nuestro país vivió en las elecciones del 2000 en donde un partido de oposición obtuvo el triunfo.⁵⁴ No obstante, uno de los elementos más importantes de todo sistema electoral es el sistema de partidos que de él se deriva. De acuerdo con David Olson, el sistema electoral

⁵¹ Nacif, Benito op. cit., p. 189.

⁵² Garrido, Luis Javier. *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928 – 1975)*. México D.F., 1986. p. 11.

⁵³ Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, A.C. *Partido Revolucionario Institucional: Origen y Transformación*. Núm. 11, agosto 2000. p. 19.

⁵⁴ Garrido, Luis Javier. op. cit., p.11.

establece las reglas bajo las cuales los partidos políticos existentes compiten por los cargos públicos y, a partir de él, se determina el sistema de partidos, que es el número y los tamaños relativos de los partidos que forman parte del poder legislativo. Así, se distinguen tres categorías de sistemas partidistas: unipartidista, bipartidista o multipartidista. La primer categoría se observa, sobre todo, en países que viven bajo dictaduras, mientras que las otras dos categorías surgen en sistemas democráticos con elecciones competitivas.⁵⁵

1.3.1. Los partidos de oposición y las comisiones

Los partidos políticos tienen una existencia contradictoria. Por un lado, activamente buscan ganar los distintos puestos electivos, y para alcanzar esa meta enfatizan sus propios méritos durante las campañas mientras denigran a los otros partidos y sus candidatos. Por otro lado, sin embargo, dentro del órgano legislativo una de sus principales tareas es buscar y llegar a acuerdos con algún otro partido. En la arena pública, y especialmente en tiempo de elecciones, vemos a los partidos políticos como antagonistas hostiles, pero dentro del Congreso, frecuentemente son “antagonistas cooperativos”.⁵⁶ Así, los partidos políticos no solamente son los instrumentos utilizados para alcanzar un cargo público, concretamente un escaño en el Congreso, sino que también son las fracciones que están dentro de los órganos legislativos con la finalidad de llegar a acuerdos sobre las leyes y políticas que de ahí han de salir.

El comportamiento de cada uno de los partidos que forman parte de la legislatura depende, en gran medida, del número de asientos que haya logrado ganar, pues dependiendo del porcentaje que esos asientos representen, el partido conoce las posibilidades que tiene de

⁵⁵ Olson, David. *Democratic legislative institutions: a comparative view*. Armonk, New York, 1994, cap.3, pp. 31-55.

⁵⁶ Olson, David. op. cit., p.32.

tomar decisiones por sí solo o si necesita establecer alianzas con otro u otros partidos para hacerlo. Cuando un partido gana la mayoría absoluta de las curules sabe que puede tener el control del proceso legislativo sin el apoyo de algún otro partido. Esto sucede con frecuencia y permite que aunque un Congreso incluya representantes de varios partidos, sólo un partido tome las decisiones y sólo cuando se requiere altos porcentajes de votación busque el apoyo de algún otro partido. Es por ello que cada partido político ve en las elecciones legislativas una oportunidad muy importante de tener en sus manos el control del principal órgano de gobierno.

Para los partidos de oposición, que representan la minoría dentro del Congreso local, resulta muy difícil influir en las decisiones que se toman en las comisiones legislativas. Su participación en el trabajo de las comisiones es casi nula, ya que aunque muchas veces no están de acuerdo con las resoluciones de los diputados priístas, sólo tiene la posibilidad de expresar sus desacuerdos cuando las iniciativas se discuten en el pleno.

1.3.2. Avances de la oposición

A pesar de que la pluralidad no asegura que exista una negociación entre los diversos partidos parlamentarios para crear leyes, el hecho de que haya más de un partido representado en el Congreso contribuye a que el poder legislativo en su conjunto sea más responsable en sus acciones. Para que el control parlamentario pueda hacer efectiva la responsabilidad del gobierno obligatoriamente se requiere la existencia de pluralidad en la integración del cuerpo legislativo. Sin la presencia de una oposición crítica, el gobierno y su mayoría parlamentaria se ve privada de los medios para conocer y corregir sus

equivocaciones, o en su caso, ratificar sus posturas de confirmar su idoneidad.⁵⁷ Esto es lo que sucedía, en los años ochenta, en el Congreso oaxaqueño, en donde los partidos de oposición tenían un número muy pequeño de curules respecto del poder hegemónico. Pero el simple hecho de formar parte del poder legislativo provocó que los diputados priístas escucharan, al menos, sus opiniones. De acuerdo con una exdiputada local del PAN durante el periodo 1980-1983: “uno de los primeros logros de la oposición fue romper con la informalidad que había en el proceso legislativo, pues antes de que llegáramos a la Cámara, ni siquiera se celebraban las sesiones”.⁵⁸ Esto demuestra que, sin duda, el grado de pluralismo que haya dentro del Congreso es un factor importante para que las decisiones que se tomen en cuenta, las distintas opiniones y el proceso legislativo se lleve a cabo de una manera más responsable.

Para los partidos minoritarios resulta muy importante llegar a acuerdos con el partido que tiene la mayoría dentro de la Cámara, pues de ese modo puede conseguir que sus propuestas sean incluidas en los proyectos que la Cámara apruebe. Sin embargo, resulta lógico que el partido mayoritario no siempre va a estar dispuesto a negociar con los partidos pequeños, excepto en las ocasiones en que su porcentaje de escaños no sea suficiente para lograr lo que desea. En el caso de Oaxaca, los partidos minoritarios han enfrentado serias dificultades para lograr influir en el proceso legislativo. El aumento de las curules de representación proporcional a partir de 1992 ha colocado a los diputados de oposición en un mejor sitio respecto a los diputados priístas, con lo cual, han logrado varias modificaciones que los favorecen para tomar decisiones. En la LV legislatura (1992-1995) se reformó el

⁵⁷ Béjar A., Luisa. *El Poder Legislativo en México: un dilema por resolver*. Siglo XXI Editores. México, 1996, p. 7.

⁵⁸ Entrevista con la exdiputada local plurinominal Soledad Baltasar, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 15 de febrero de 2003.

artículo 33 de la Constitución del Estado, de manera que quedó establecido que la siguiente Legislatura contaría con 25 diputados de mayoría relativa y 17 de representación proporcional, con lo cual se rompió con la cláusula de gobernabilidad que tenía un solo partido político, por lo que ahora para que se aprueben reformas constitucionales a nivel local será necesario el consenso de por lo menos dos partidos políticos.⁵⁹ Es obvio que esta reforma beneficia a la oposición, pues pueden formar coaliciones entre ellos para cambiar la Constitución local sin que tengan la mayoría de votos o, visto de otro modo, el PRI tendrá que buscar el apoyo de alguno de los otros partidos para poder modificar la Constitución, aquí la mayoría de votos no es suficiente.

Por otro lado, en las dos últimas legislaturas se han concertado varias reformas electorales que vale la pena señalar: en la LVI Legislatura (1995-1998) se hicieron varias reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), gracias a las cuales los órganos electorales se volvieron autónomos y se ciudadanizaron, dándoles mayor participación en la organización y calificación de los comicios; se estableció que los consejeros electorales serían electos a propuesta de las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara; se derogó la autocalificación por parte de los diputados locales; se reguló el financiamiento de los partidos políticos y se señalaron topes máximos a los gastos de campaña. Además, se reglamentó la elección de autoridades municipales por medio de Usos y Costumbres en aquellos municipios que tradicionalmente se han regido por este sistema.⁶⁰ En la LVII Legislatura (1998-2001) se avanzó en materia electoral a través de reformas al CIPPEO relativas a la seguridad de los procesos electorales, con lo cual se determinó que a partir del proceso electoral de 2001 se considerarían como

⁵⁹ H.Congreso del Estado de Oaxaca. LV Legislatura, *Memoria Legislativa 1992-1995*, op. cit., p. 86.

⁶⁰ H.Congreso del Estado de Oaxaca. LVI Legislatura, *Memoria Legislativa 1995-1998*, op. cit., p. 57.

delitos electorales: hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas, destruir las urnas, obstaculizar dolosamente el desarrollo de las votaciones, así como solicitar votos a cambio de paga u otra recompensa durante las campañas electorales.⁶¹

En cuanto a la composición de las comisiones, los partidos de oposición también han logrado algunos avances, aunque estos son poco significativos aún. Conforme fue aumentando el número de diputados pertenecientes a partidos de oposición, el partido mayoritario tuvo que compartir posiciones más importantes dentro de las comisiones. Mientras en la LVI Legislatura todas las presidencias de las comisiones estaban en manos de diputados priístas, en la LVII Legislatura, de 26 comisiones existentes, se asignaron diez presidencias a la oposición.⁶² Sin embargo, las presidencias de las comisiones más importantes permanecieron en manos del partido mayoritario. Las comisiones que se consideran de mayor importancia son, entre otras, la de Estudios Constitucionales, la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Gobernación. Su importancia radica en la cantidad de asuntos que tienen que atender, cuyo número generalmente supera a las demás comisiones, además de que sus áreas de competencia corresponden a los temas que afectan enormemente al estado, ya que a través de ellas se puede reformar la Constitución local, por ejemplo. Es así como el sistema de comisiones que opera dentro del Congreso local, excluye, en gran medida, a los partidos minoritarios de una participación notable en la discusión y resolución de los asuntos legislativos.

⁶¹ *Prisma Legislativo*, año 4, núm. 5, septiembre-octubre. Órgano Informativo de la Fracción Priísta del H. Congreso del Estado de Oaxaca, 2000, p.12.

⁶² Entrevista con el exdiputado local plurinominal en los periodos 1980-1983 y 1995-1998 José Isaac Jiménez Velasco del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Oaxaca, 21 de febrero de 2003.

1.3.3. Régimen de Partido Hegemónico

El sistema electoral mexicano se caracterizó, hasta 1964, por haber consolidado un sistema de partido único, en el cual los partidos políticos minoritarios no tenían casi ninguna posibilidad de acceder a algunos cargos electivos. Sin embargo, este esquema se ha ido transformando con el paso del tiempo, ante la creciente fortaleza de los partidos de oposición y el desgaste del propio sistema político.⁶³

El primer cambio que sufrió el sistema electoral y que permitió a los partidos minoritarios formar parte de los órganos de gobierno fue la reforma de los “diputados de partido”, en 1964, mediante el cual se “abrió” la Cámara de Diputados para otorgar cierto número de escaños a la oposición, en función de la votación obtenida. Gracias a esta reforma, los partidos de oposición podían conseguir hasta 20 curules y, con ello, participar, de alguna manera, en el proceso legislativo. Sin lugar a dudas, el sistema de “diputados de partido” fue el primer injerto de proporcionalidad en el sistema mayoritario de México. La única diferencia con los sistemas que se adoptarían posteriormente es que la proporcionalidad entonces era aún más limitada que la actual.⁶⁴ Este mecanismo propició que los partidos de oposición se fortalecieran y buscaran mayores espacios dentro de las diversas instituciones del sistema, ya no sólo de la Cámara de Diputados.

1.3.3.1. El predominio del PRI

El Estado de Oaxaca es un claro ejemplo del persistente predominio del partido oficial, pues ahí las curules de representación proporcional han significado el único camino que han

⁶³ *Gaceta Parlamentaria*, Núm.10, agosto 2002. Órgano Informativo de la LVIII Legislatura del Estado de Oaxaca. 2002.

⁶⁴ Lujambio, Alonso e Ignacio Marván Laborde. *La formación de un sistema electoral netamente mexicano. La reforma de los diputados de partido, 1962-1966*, en *Diálogo y Debate*, vol.1, núm 1, octubre-diciembre, 1997. p.42.

encontrado los partidos minoritarios para obtener algunos escaños dentro del Congreso local. Aunque “desde la introducción de la fórmula de proporcionalidad, en 1980, el número de diputados plurinominales ha aumentado considerablemente, los partidos de oposición no han logrado ganar distritos uninominales, los cuales siempre han estado en manos del PRI.”⁶⁵

Por otro lado, el sistema de partido hegemónico trajo como consecuencia que las predicciones de las teorías de comportamiento electoral no se cumplan para el caso de México. En este caso el sistema de distritos uninominales no desarrolló un voto personal por parte de los electores, sino que más bien siempre ha existido un voto partidista, lo cual se debe, en gran medida, a la prohibición que tienen los legisladores de reelegirse para un periodo inmediato. La no reelección provoca, al mismo tiempo, que los legisladores observen un alto grado de disciplina hacia su partido, en virtud de que sus carreras políticas dependen del propio partido y, concretamente, de los líderes que tienen en sus manos la nominación de los candidatos a cargos públicos.⁶⁶

Como puede verse, en México y en Oaxaca, el sistema electoral y el sistema de partidos han desarrollado características particulares que se derivan de la presencia de reglas específicas, como la no reelección y la presencia de un sistema de representación mixto, que han impedido que los supuestos del funcionamiento electoral se observen. No obstante, con las diversas reformas que se han hecho al sistema electoral se han ido perfeccionando las reglas electorales y se han abierto espacios para compartir el poder.⁶⁷

⁶⁵ Entrevista al Lic. José Ma. Yáñez Unda, analista político, Oaxaca, 28 de febrero 2003.

⁶⁶ Nacif, Benito. *La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México* en *Diálogo y Debate*, núm. 2, julio-septiembre de 1997. p.14.

⁶⁷ *Ibid.*

1.4. Los Usos y Costumbres

La división territorial del estado de Oaxaca reconoce 570 municipios, 729 agencias municipales, 1 526 agencias de policía municipal y 726 núcleos rurales, o sea, 3 551 localidades con reconocimiento político-administrativo y un rango poblacional en el que por lo menos 525 municipios no alcanzan a tener 15 000 habitantes, que es el mínimo legal para formar un municipio. Esto se debe a razones históricas relacionadas con la defensa de los pueblos, de sus categorías municipales y territoriales, a los cambios y a la confusión misma de la legislación.⁶⁸

La institución municipal es el escenario en el que se desenvuelve la dinámica política y administrativa local de las comunidades indígenas. Aunque el municipio ha representado el espacio de articulación con el orden colonial y posteriormente con el Estado nacional, en Oaxaca ha sido también el producto de la tenaz defensa territorial de los pueblos indígenas y de la reproducción de formas propias de gobierno local.⁶⁹ Por ello, “Oaxaca cuenta con 570 municipios (23 por ciento de los existentes en el país), 418 eligen a sus autoridades según sus tradiciones y prácticas políticas comunitarias (usos y costumbres) y 152 a través de partidos políticos (ver cuadro 1.5), y tiene el mayor porcentaje de tenencia de la tierra bajo la forma comunal y la mayor concentración de pueblos indígenas de México”.⁷⁰

El municipio, como institución básica del sistema político mexicano, está regulado por los principios de gobierno establecidos en el artículo 115 de la Constitución Federal y, en el caso de Oaxaca, en el artículo 29 de la Constitución Estatal. Se le concibe como una

⁶⁸ *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 9, julio 2002. Órgano Informativo de la LVIII Legislatura del Estado de Oaxaca, 2002. p. 11.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Entrevista con el exdiputado local plurinominal José Ma. Yáñez Gatica del Partido de la Revolución Democrática (PRD), LV Legislatura 1992-1995. Oaxaca, 22 de febrero 2003.

entidad política y administrativa autónoma, que abarca una población, un territorio y un órgano de gobierno llamado ayuntamiento. “Aunque los pueblos indígenas han ido adaptándose a la imposición de las disposiciones emanadas de los principios constitucionales y, con ello, incorporado a su cultura política rasgos de la institución municipal, en la práctica existe una diferenciación en cuanto a conceptos de territorialidad, gobernabilidad y administración local.”⁷¹

Conforme a las constituciones federal y estatal, el órgano de gobierno municipal está constituido por un ayuntamiento, compuesto por un presidente municipal (encargado de la representación política y administrativa), un síndico (encargado de la procuración de justicia, con funciones de ministerio público y de representación jurídica) y regidores (con funciones administrativas para la prestación de servicios públicos). Además, la legislación oaxaqueña reconoce la figura del alcalde (encargado de la administración de justicia o con funciones de juez). Este ayuntamiento o cabildo es elegido mediante el voto popular y directo de los ciudadanos de cada municipio.⁷² Para el caso de las agencias se reconocen representantes municipales, llamados agentes municipales o agentes de policía municipal. Si bien los municipios oaxaqueños indígenas reconocen y aceptan estos cargos, en la práctica tanto sus funciones como su forma de nombramiento son distintas. “En general se puede afirmar que los pueblos han logrado mantener un importante grado de autodeterminación política interna, sin dejar de estar subordinados a las estructuras impuestas por el Estado nacional.”⁷³

En Oaxaca, hasta 1995 la elección de autoridades municipales fue a través del sistema de partidos políticos; es decir, que en todos y cada uno de los 570

⁷¹ Ibid.

⁷² *Gaceta Parlamentaria*, op. cit. p. 3.

⁷³ H. Congreso del Estado de Oaxaca. LV Legislatura, *Memoria Legislativa 1998-2001*. H. Congreso del Estado de Oaxaca, 2001. p. 102.

municipios en que se divide el estado elegían a sus autoridades municipales, de candidatos que eran apoyados y respaldados por partidos, a través de votaciones en las urnas donde se utilizaban boletas electorales. No obstante, en la reforma político-electoral de 1995 se reconoce una práctica política que llevaba años en los municipios oaxaqueños y que era la elección de sus autoridades municipales de acuerdo con sus costumbres y tradiciones. Es decir, desde tiempo inmemorial los habitantes de algunos municipios oaxaqueños habían elegido a sus autoridades municipales por medio de asambleas comunitarias, sin la participación de los partidos y sin la utilización de las mamparas, urnas y boletas electorales, que son instrumentos propios de la tradición política contemporánea, del derecho positivo⁷⁴.

En la reforma electoral de 1997 se avanza en este terreno, y se da reconocimiento pleno a los Usos y Costumbres de los municipios que eligen a sus autoridades de manera directa, a través de asambleas, y se deja que sean los propios interesados quienes organicen y desarrollen la elección, sin intervención de la autoridad electoral.⁷⁵ De los 570 municipios, en la elección municipal de 1995 un total de 412 renovaron autoridades municipales por Usos y Costumbres y 158 por partidos, mientras que en 1998, 418 eligieron a sus autoridades según sus tradiciones y costumbres políticas y 152 hicieron lo propio con la participación de los partidos políticos.⁷⁶

El punto de referencia para el análisis, discusión y resolución de estos municipios lo constituye el contenido del artículo 110 del Código de Instituciones Políticas y

⁷⁴ Entrevista al exdiputado local Melitón García López del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y expresidente de la Comisión de Asuntos Indígenas en la LV Legislatura del Estado de Oaxaca, 1992-1995. Oaxaca, 25 de febrero 2003.

⁷⁵ H. Congreso del Estado de Oaxaca. LV Legislatura, *Memoria Legislativa 1992-1995*, op. cit., p. 88.

⁷⁶ Instituto Estatal Electoral, Oaxaca. *Elecciones Municipales: resultados electorales 1995*. Instituto Estatal Electoral. Archivos Electorales del Estado, 1995. pp.24-26.

Procedimientos Electorales de Oaxaca , en el que se especifican las características que deben tener los municipios para ser considerados electoralmente como de Usos y Costumbres.

En este precepto serán considerados municipios de Usos y Costumbres los que han “desarrollado formas de instituciones políticas propias diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos, de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas”;⁷⁷ también serán considerados de Usos y Costumbres los municipios “cuyo régimen de gobierno reconocen como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad”;⁷⁸ o los municipios “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”.⁷⁹

La elección se realiza en asamblea, donde existe toda una tipología sobre la forma de hacer la elección de los candidatos, ya sea por propuesta directa, por terna, o por opción múltiple y la votación puede ser a mano alzada, por pizarrón, por aclamación o por voto directo. En las comunidades indígenas del estado ser elegido para integrar la autoridad municipal representa una distinción, y la mayoría son cargos honoríficos donde los ciudadanos pueden hacer carrera en la administración pública municipal, desempeñando todos los cargos hasta llegar a ser Presidente Municipal.⁸⁰

⁷⁷ Compendio de Legislación Electoral, Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Libro Cuarto, Capítulo Primero, Artículo 110, fracción I, 1995. p.87.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Elección de Consejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca por usos y costumbres. 1995.

Algunos de los principales cargos son: Topil, Policía, Teniente, Mayor, Regidor, Alcalde, Síndico, Fiscal del Templo y Presidente Municipal. En algunos municipios existen cuerpos colegiados de ciudadanos distinguidos que han desempeñado todos los cargos, razón por la que se les confiere respeto y autoridad, como son: Los Distinguidos, caracterizados, tatamandones, Consejos de ancianos, etc.⁸¹

Es así, como en Oaxaca la ley reconoce, respeta y protege las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta la fecha han seguido para la elección de sus autoridades municipales.

CUADRO 1.5

Distritos Estatales Electorales

I	OAXACA DE JUÁREZ
II	VILLA DE ETLA
III	IXTLÁN DE JUÁREZ
IV	TLACOLULA DE MATAMOROS
V	CIUDAD IXTEPEC
VI	SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC
VII	MIAHUATLÁN DE PORFIRIO DÍAZ
VIII	SAN PEDRO POCHUTLA
IX	SAN PEDRO MIXTEPEC
X	EJUTLA DE CRESPO
XI	SANTIAGO PINOTEPA NACIONAL

⁸¹ El Imparcial, año 1, Núm. 3, 16 de enero 2003.

XII	PUTLA VILLA DE GUERRERO
XIII	H. CIUDAD DE TLAXIACO
XIV	SAN PEDRO Y SAN PABLO TEPOSCOLULA
XV	H. CIUDAD DE HUAJUAPAN DE LEÓN
XVI	ASUNCIÓN NOCHIXTLÁN
XVII	TEOTITLÁN DE FLORES MAGÓN
XVIII	SAN JUAN BAUTISTA TUXTEPEC
XIX	OCOTLÁN DE MORELOS
XX	SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA MIXE
XXI	SANTIAGO JUXTLAHUACA
XXII	OAXACA DE JUÁREZ
XXIII	JUCHITÁN DE ZARAGOZA
XXIV	MATÍAS ROMERO
XXV	ACATLÁN DE PÉREZ FIGUEROA

1.4.1. Conflictos derivados de esta normatividad

En esta tradición, que ha comenzado a cambiar desde mediados de los años ochenta con la intervención de otros partidos políticos, una característica fundamental es la existencia de una estructura de mediación entre el poder central-nacional y el poder local, sustentada en la figura del cacique. De ahí que a nivel local existan dos extremos contradictorios de ejercicio del poder: por un lado, la estructura de gobierno local propiamente dicha, esto es, el sistema de cargos y la asamblea; y, por otro, la estructura de intermediación y

representación política hacia fuera, esto es, el cacique y las redes de compadrazgo. Esta problemática establece mecanismos de control basados en los privilegios dados por el partido oficial y posibilita la concentración del poder económico interno y político externo, del cual dependen los beneficios para la colectividad.⁸²

Con la participación de los partidos políticos de oposición: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Auténtico Revolucionario Mexicano de Oaxaca (PARMEO), el Partido Frente Cardenista de la Revolución Nacional (PFCRN), amplios sectores de la población han tratado de encontrar una manera de hacer frente a la dominación política del PRI y de los cacicazgos.⁸³

En los municipios grandes desde el punto de vista demográfico y en donde el sistema de cargos y la asamblea no operan, la vía partidaria electoral ha sido el mecanismo para definir los actores que ejercen el poder local. En éstos, la confrontación se da más en torno a la gestión municipal que por razones electorales, excepto en donde se presentan situaciones de fraude electoral. Se trata de municipios con mayor presencia mestiza, centros de mercado regional y, en ocasiones, cabeceras de distrito. Si el nivel de intervención y filiación partidaria es significativa, se tiende a vivir situaciones conflictivas entre las estructuras tradicionales de nombramiento de autoridades y las instituciones “modernas” basadas en la filiación partidaria. Se trata de municipios con presencia indígena, con centros de mercado o cercanos a ellos, con mayores posibilidades de diversificación

⁸² Calvo, Camacho Alejandro, José Ramón Ramírez P. *La Ciudad de Oaxaca y Zona Metropolitana: teoría y práctica de las ciudades y áreas conurbadas*. Oaxaca, 1999. p. 84.

⁸³ *Ibid.*, p. 90.

productiva y económica, vías de acceso, etc. Es el caso de municipios ubicados en regiones como la Costa, el Papaloapan y el Istmo.⁸⁴

En cambio, en los municipios más pequeños, en donde la población prácticamente tiene las mismas actividades económicas y la presencia de la oposición es mínima, operan mecanismos de conciliación internos propios de la estructura de cargos; por lo tanto, los conflictos y la violencia no son el rasgo definitivo. Esta situación es la que se plantea en las regiones de la Sierra Norte, parte de la Mixteca, la Sierra Sur y los Valles Centrales. Sólo en aquellos casos en los que las condiciones de marginación y pobreza han exacerbado las demandas sociales, se presentan situaciones de violencia, como en áreas pertenecientes a las regiones de la Sierra Sur, Mazateca, Mixteca y la parte noroeste del Istmo, entre otras.⁸⁵

A pesar de que la autonomía de las comunidades indígenas enfrenta distorsiones e intromisiones derivadas de intereses gubernamentales o de caciques que apelan a diversos mecanismos de control o decisión, la legislación de Oaxaca es pionera en el reconocimiento jurídico de los derechos de los pueblos indígenas.⁸⁶

⁸⁴ Instituto Estatal Electoral, Oaxaca, Folleto Informativo IEE. *Detalles del Proceso Electoral*. Oaxaca, 2001. p. 2.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ *Gaceta Parlamentaria*, Núm. 11, septiembre 2002. Órgano Informativo de la LVIII Legislatura del Estado de Oaxaca. Oaxaca, 2002. p. 5.