

---

Oaxaca se ha caracterizado por el desarrollo de una política del reconocimiento particularmente amplia, la cual se explica como parte una estrategia del PRI estatal para contener la erosión de su legitimidad y preservar la gobernabilidad en el estado. Esta estrategia ha sido efectiva: ha contribuido a prevenir la radicalización del movimiento indígena y a restaurar parcialmente la legitimidad del PRI. Por otro lado, ha contribuido también al desarrollo del proyecto de autonomía indígena en Oaxaca.

(Gobernabilidad, legitimidad, autonomía, derechos indígenas, Oaxaca)



A POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO EN OAXACA:  
LA PRESERVACIÓN DE UNA GOBERNABILIDAD  
PRIÍSTA Y EL DESARROLLO DEL PROYECTO  
DE AUTONOMÍA INDÍGENA EN EL ESTADO

Alejandro Anaya Muñoz\*

ITESO

Como subraya la literatura sobre el tema (Aguirre Beltrán 1991; Díaz Polanco 1991; Reina 2000; De la Peña 2002; Sánchez 1999), durante todo el periodo independiente y hasta hace poco la presencia de una amplia población de origen indígena en el país había sido considerada como un “problema” por la elite gobernante nacional. Para los liberales del siglo XIX, y posteriormente para la elite posrevolucionaria, el Estado nacional debía idealmente fundarse sobre la base de una cultura homogénea.<sup>1</sup> La persistencia del elemento indígena—fuente de diversidad cultural—significaba pues un obstáculo para la tarea “fundacional” que enfrentaba

---

\* [aanaya@iteso.mx](mailto:aanaya@iteso.mx)

<sup>1</sup> La diversidad cultural ha significado un “problema” para el Estado moderno en general, el cual, tradicionalmente, ha aspirado a fundarse sobre una identidad cultural única y por lo tanto sobre una serie de principios constitucionales singulares (Kymlicka 1989, 1995 y 2001; Parekh 2000; Taylor 1992).

el Estado mexicano. La estrategia indigenista en el periodo posrevolucionario buscó solucionar este “problema” mediante la integración de la población indígena a la “sociedad nacional” y su cultura. En consecuencia con esta ideología homogeneizante, el ordenamiento constitucional mexicano había tradicionalmente ignorado el carácter multicultural del país, muy en la línea del constitucionalismo liberal tradicional, neutral o “ciego” ante las diferencias culturales (véase Kymlicka 1989, 135-142).

Al igual que en el resto de América Latina (véanse Van Cott 1995 y Assies *et al.*, s/f), esta visión sobre la diversidad cultural en México comenzó a cambiar a medida que el siglo xx se acercó a su fin. Desde la década de los setenta, pero particularmente a partir de los ochenta, la población indígena comenzó a formar organizaciones que explícitamente demandaban respeto a la diversidad cultural. Voces académicas y hasta oficiales –particularmente al interior del Instituto Nacional Indigenista (INI)– comenzaban también a cuestionar el “paradigma homogeneizante”, y planteaban una revisión de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas (Hindley 1996; Sarmiento 2001; De la Peña 2002). Hacia finales de la década de los ochenta, el activismo indígena se incrementó y el gobierno del presidente Carlos Salinas comenzó a modificar la posición estatal; no solamente el INI modificó su discurso y hasta cierto punto su práctica, sino que se realizaron importantes modificaciones en el ámbito del marco legal fundamental del Estado mexicano. En 1990, México ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos de los pueblos indígenas. Posteriormente, mediante la reforma al artículo 4 constitucional en 1992, se reconoció que “la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*). Dos años antes, las constituciones de Oaxaca, Chiapas, Querétaro e Hidalgo habían ya declarado dicho principio multicultural.<sup>2</sup> En suma, hacia los primeros años de la década de los noventa se comenzó a delinear una (incipiente) “política del reconocimiento” en nuestro país; es decir, una línea de acción gubernamental (consciente

---

<sup>2</sup> Un buen número de constituciones estatales se han modificado en este mismo sentido después de 1992 (véase López Bárcenas, 1999 y 2002).

y explícita) dirigida a reconocer en la esfera de lo público la diversidad cultural.<sup>3</sup>

El desarrollo de la política del reconocimiento en Oaxaca ha sido particularmente importante.<sup>4</sup> A partir de 1990, se ha construido en el estado el entramado constitucional-legal-institucional más amplio y el discurso oficial más favorable en materia de reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas en el país. Se ha argumentado en otros espacios que este desarrollo particular de la política del reconocimiento en Oaxaca se explica como parte de los esfuerzos de la elite estatal del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por contener la caída de su legitimidad y mantener la gobernabilidad en el estado (Recondo 2001; Anaya Muñoz 2002, 188-245). Los últimos tres gobernadores del estado adoptaron un discurso y una práctica legislativa y política favorable al reconocimiento de la diversidad cultural no porque creyeran en las virtudes del multiculturalismo o en la justeza de las demandas indígenas, sino porque consideraron que ello favorecía sus intereses: en concreto aquellos relacionados con el mantenimiento de la supremacía político-electoral del PRI y la preservación de la estabilidad político-social en Oaxaca.

Más allá de la explicación del origen y el desarrollo particular de la política del reconocimiento, en este artículo se exploran algunas de sus consecuencias. En concreto, se siguen dos líneas de interrogación. En primer lugar, se busca determinar la efectividad de la política del reconocimiento desde la perspectiva del objetivo de la elite priísta de man-

---

<sup>3</sup> El término *the politics of recognition* fue introducido por Charles Taylor (1992). Taylor argumenta que el reconocimiento (o, más bien, el reconocimiento valorativo) de nuestras identidades particulares (de género o culturales, por ejemplo) es “una necesidad humana vital” (*ibid.*, 26). El reconocimiento de las identidades particulares –una política del reconocimiento– es pues un prerrequisito para el respeto del principio de igualdad en la dignidad humana. Este argumento normativo no es retomado en este artículo. Sin embargo, tomo prestado el término “la política del reconocimiento” para denotar el conjunto de transformaciones constitucionales, legales, institucionales y discursivas encaminadas a reconocer *políticamente* –es decir en la esfera de lo público– la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>4</sup> En el ámbito latinoamericano, la política del reconocimiento ha sido particularmente progresista en Colombia (véase Van Cott, 2000; *cfr.* Sieder, 2002).

tenerse en el poder y preservar la gobernabilidad en el estado. En segundo lugar, se explora el desarrollo de la agenda multicultural en el estado; es decir, se intenta determinar hasta qué grado la política del reconocimiento ha significado un avance en la construcción de un Estado verdaderamente multicultural en Oaxaca.

#### LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO EN OAXACA

La política del reconocimiento en Oaxaca fue inaugurada por el gobernador Heladio Ramírez López (1986-1992), quien desde su discurso de toma de posesión hizo clara su postura al respecto: “Reconozcamos hoy que Oaxaca es un estado multicultural. Somos herederos de culturas autóctonas, de la cultura hispana, y aún de las culturas de pequeños grupos de migrantes. Todas ellas nos inspiran” (CEPES del PRI 1986, 223).<sup>5</sup> Sin embargo, no fue sino hasta 1990 cuando este discurso se vio reflejado en la práctica legislativa promovida por su gobierno. En ese año, Heladio Ramírez promovió la reforma de seis artículos de la constitución de Oaxaca, con el fin de reconocer la “composición étnica plural” del estado, y de declarar el compromiso estatal de proteger y promover las culturas y formas de organización indígena, y de considerar las particularidades culturales al administrar la justicia y atender conflictos agrarios (POEO, octubre 29, 1990). En términos generales, las reformas a la constitución federal de 1992 y las reformas a otras constituciones estatales se limitaron a hacer este tipo de declaraciones de reconocimiento. Sin embargo, las reformas a la constitución de Oaxaca de 1990 fueron más allá, al reconocer la validez del *tequio* y de las “tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”; al otorgar a los municipios la

---

<sup>5</sup> Años antes, siendo senador por Oaxaca y presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado, Heladio Ramírez promovió un primer intento de reconocimiento constitucional de la diversidad cultural en toda la nación. Su iniciativa, no obstante, se topó con la oposición de la elite política nacional y fue rotundamente desechada (Nahmad, entrevistas). Su campaña como candidato al gobierno de Oaxaca estuvo plagada de referencias discursivas al reconocimiento y la valoración de las culturas indígenas (véase CEPES del PRI, 1986).

facultad de “asociarse entre ellos libremente, tomando en cuenta su afiliación étnica e histórica”; al declarar la obligación del Estado de impartir educación bilingüe e intercultural; y al estipular que las actividades turísticas deberán realizarse sin afectar el patrimonio cultural y ambiental de las comunidades indígenas.

Durante el último año de su administración, en el marco de una amplia reforma electoral, Heladio Ramírez promovió un nuevo código electoral, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO). El artículo 17.2 del nuevo código señalaba que “en aquellos municipios cuyo proceso electoral se rija por el sistema de usos y costumbres se respetará lo dispuesto por el párrafo quinto del artículo 25 de la Constitución particular” (POEO, febrero 12, 1992). Pero tal párrafo quinto era ampliamente ambiguo, por lo que esta disposición del CIPPEO significó poco en los hechos. Sin embargo, significó un paso importante en el desarrollo de la política del reconocimiento, al sugerir de nuevo la intención del gobierno del estado de legalizar los usos y costumbres electorales de las comunidades y municipios indígenas del estado.

En diciembre de 1992, Diódoro Carrasco relevó a Heladio Ramírez en la gobernatura de Oaxaca. De acuerdo con una fuente cercana (Nahmad, entrevistas), cuando era parte del gabinete de su predecesor, Carrasco no daba mucha importancia a los asuntos relacionados con la diversidad cultural en el estado. En el mismo sentido, suele considerarse que durante los primeros años de su gobierno no le dio mayor importancia a la agenda multicultural. Sin embargo, lo cierto es que desde 1993 continuó con el proceso iniciado por su predecesor, al promover una reforma a la Ley Orgánica Municipal mediante la cual se declaró que en las elecciones municipales “se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades” (POEO, noviembre 20, 1993). Pero no fue sino hasta después del alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) cuando la política del reconocimiento adquirió mayores dimensiones. En marzo de 1994, Diódoro Carrasco anunció un “nuevo acuerdo” para los pueblos indígenas, en el cual se expresaba, entre otras cosas, la promesa gubernamental de proteger las tradiciones comunitarias y de transformar las instituciones encargadas de atender los asuntos indígenas (véase *Noticias*, marzo 22,

1994). Poco tiempo después, el artículo 16 de la constitución estatal fue reformado para incluir una declaración de reconocimiento y protección a las lenguas indígenas habladas en el estado (*POEO*, julio 9, 1994). Se creó también la Procuraduría para la Defensa del Indígena, la cual tenía el objetivo de asistir a la población indígena en todo tipo de asuntos legales, así como de proteger su cultura y promover la participación de sus comunidades en la formulación de programas de desarrollo (*POEO*, octubre 8, 1994).

En 1995 se implementó la pieza clave de la política del reconocimiento: la legalización de los usos y costumbres para la elección de autoridades municipales.<sup>6</sup> En mayo de ese año, el ambiguo artículo 25 constitucional fue reformado para declarar que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos” (*POEO*, mayo 13, 1995). Meses después, se reformó el CIPPEO, cuyo libro cuarto fue dedicado exclusivamente a las elecciones de autoridades municipales mediante el sistema de usos y costumbres (*POEO*, agosto 30, 1995). De esta manera, a partir del proceso electoral de 1995, los miembros del ayuntamiento en más de 400 municipios oaxaqueños son electos mediante un sistema de instituciones electorales alternativo al sistema de partidos.<sup>7</sup> En 1997 se implementó una segunda ola de reformas al CIPPEO, mediante la cual el contenido del libro cuarto fue ampliado y clarificado (*POEO*, octubre 1, 1997).<sup>8</sup> La relevancia de este reconocimiento estriba en que significó la multiculturalización no sólo del marco de principios

---

<sup>6</sup> Para estudios específicos sobre esta legalización véase Velásquez 2000; Recondo, 2002; y Anaya Muñoz 2002.

<sup>7</sup> En 1995, fueron 412 los municipios en los cuales operó el sistema de usos y costumbres. En las elecciones de 1998 y 2001, el número ha sido de 418 municipios (73% de los 570 municipios del estado).

<sup>8</sup> Entre las disposiciones más relevantes del libro cuarto del CIPPEO (tras las reformas de 1997) están las contenidas en los artículos 110 y 118. El artículo 110 señala que por municipios de usos y costumbres se entiende aquellos que “han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas [...] para la renovación de sus ayuntamientos”; aquellos “cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a

constitucionales sino de uno de los entramados institucionales más importantes para cualquier Estado moderno.

Más allá de estas reformas a las instituciones electorales, Diódoro Carrasco promovió una serie de reformas legales que ampliaron y profundizaron el marco multicultural. Entre otras cosas, a mediados de 1995, el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales y la Ley de Educación fueron reformados con el fin de concretar las reformas constitucionales de 1990 (*POEO*, junio 3 y noviembre 5, 1995). En 1998, se formuló otra de las reformas legales clave dentro de la política de reconocimiento: la Ley de Derechos de Los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (*POEO*, junio 19, 1998).<sup>9</sup> En suma, durante la administración de Diódoro Carrasco se creó un cuerpo de legislación secundaria que clarificó y precisó los principios sobre el reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas contenidos desde 1990 en la constitución del estado.

José Murat relevó a Diódoro Carrasco en diciembre de 1998. Durante los primeros dos años y medio de su administración, no retomó la política del reconocimiento. Sin embargo, a principios del 2001 tomó un giro importante en este sentido. En marzo, transformó la Procuraduría para la Defensa del Indígena en la Secretaría de Asuntos Indígenas (*POEO*, marzo 21, 2001). Pero esto no fue el hecho más significativo. Como es bien sabido, la constitución federal fue reformada a mediados del 2001 para dedicar el artículo 2 al tema de derechos y cultura indígenas. Estas reformas se desviaron de la iniciativa preparada años atrás por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), la cual había

---

la comunidad"; o aquellos que "por decisión propia, por mayoría comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres". Por otro lado, el artículo 118 estipula que "los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista" (*POEO*, octubre 1, 1997).

<sup>9</sup> La "Ley Indígena", compuesta de 63 artículos, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, el cual se ha de ejercer en el nivel comunal y municipal; contiene provisiones que, entre otras cosas, apuntan a la protección de las culturas indígenas y a la provisión de educación bilingüe e intercultural; reconoce los sistemas normativos comunales y define los límites de su jurisdicción; protege a la mujer indígena, provee cierto nivel de control sobre los recursos naturales de las comunidades indígenas y garantiza su participación en la definición de programas de desarrollo.

sido retomada por el presidente Vicente Fox y contaba con el respaldo del EZLN y el Congreso Nacional Indígena (CNI). Así, la versión de derechos de los pueblos indígenas finalmente plasmada en la constitución federal no contó con la anuencia del EZLN y gran parte de los indígenas organizados del país. En ese momento, el gobernador Murat –secundado por la Cámara Diputados de Oaxaca– se convirtió en “el defensor de los derechos de los pueblos indígenas” y el principal detractor de las reformas a la constitución federal. Tras la publicación de las reformas en el *Diario Oficial de la Federación* (agosto 14, 2001), José Murat fue el primero en reaccionar, anunciando que presentaría un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Durante las siguientes semanas, cerca de 320 gobiernos municipales oaxaqueños siguieron la misma ruta y presentaron sus propias controversias constitucionales. La mayor parte de ellos (cerca de 250) lo hicieron asesorados por el gobierno estatal; el resto, actuaron independientemente, con el apoyo y la asesoría de organizaciones no gubernamentales indígenas.<sup>10</sup>

Con la excepción de la creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas, durante el periodo de José Murat no se han realizado reformas al marco constitucional y legal del estado en la línea de la política del reconocimiento. Sin embargo, el gobernador Murat continuó desarrollando la estrategia de reconocimiento inaugurada por Heladio Ramírez y avanzada por Dióodoro Carrasco, al asumir una postura discursiva muy clara en contra de las reformas a la constitución federal, colocándose en el mismo lado de la línea de confrontación que las organizaciones indígenas, e incluso que el propio EZLN. En suma, los últimos tres gobernadores de Oaxaca han articulado una amplia y dinámica política del reconocimiento, sin paralelo en toda la nación, la cual ha incluido una serie de reformas en el ámbito constitucional, legal e institucional, así como posiciones político-discursivas favorables a la promoción de la diversidad y los derechos de los pueblos indígenas.

---

<sup>10</sup> Cabe recordar al lector que en el verano del 2002 la SCJN falló en contra de estas controversias constitucionales.

LA EROSIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEL PRI Y LAS AMENAZAS  
A LA GOBERNABILIDAD EN OAXACA

Suele considerarse a los últimos años de la década de los sesenta como el momento histórico en que la legitimidad del PRI entró en un proceso incremental de desgaste en el ámbito nacional. En el caso concreto de Oaxaca, la paulatina erosión de la legitimidad del PRI se ha venido reflejando a lo largo de las últimas tres décadas y fracción en dos procesos concretos: la organización/ movilización social independiente y el debilitamiento de la supremacía electoral del partido. Aunque este proceso de erosión de la legitimidad del PRI y de emergencia de amenazas a la preservación de la gobernabilidad<sup>11</sup> en Oaxaca trasciende los límites de los municipios y regiones indígenas del estado, esta sección se limita a describir el proceso de organización indígena independiente y su posible radicalización, así como a delinear el desarrollo de la política electoral en los municipios indígenas.

*La movilización indígena en Oaxaca*

Si bien muchas de las organizaciones independientes que cuestionaron la legitimidad del PRI en las zonas rurales de Oaxaca durante los setenta se componían por campesinos indígenas (véanse Martínez Vázquez 1990; Bustamante 1978; Piñón Jiménez 1988), no fue sino hasta principios de los ochenta que surgieron organizaciones que articularon de forma clara y explícita demandas propiamente étnicas; es decir, relacionadas con el reconocimiento la particularidad cultural de los pueblos indígenas (Martínez Vázquez 1990, 216-226; Hernández Díaz 1992, 1998 y 2001; Anaya Muñoz 2002, 126-157). Conforme avanzó la década, sur-

---

<sup>11</sup> El concepto de gobernabilidad está directamente ligado a la preservación de la estabilidad gubernamental-institucional. Esa estabilidad puede verse desde la perspectiva de las relaciones entre los diversos poderes del Estado, pero también desde la óptica de las relaciones entre el Estado y otros actores sociales y políticos con capacidad de perturbar la estabilidad del sistema. Esta última es la concepción de gobernabilidad que se maneja en este trabajo (véase Foweraker 1998, 651; Abente Burn 1996, 121; y Coppedge 1996, 3-4).

gieron constantemente este tipo de organizaciones a lo largo y ancho del estado.<sup>12</sup>

A principios de los ochenta, partiendo de experiencias organizativas previas, autoridades de decenas de comunidades y municipios de la Sierra de Juárez se organizaron con el fin de lograr controlar autónomamente los recursos naturales de sus territorios. La novedad, no obstante, fue que comenzaron a incluir explícitamente demandas de corte étnico, como complemento a sus demandas campesinas.<sup>13</sup> Estos esfuerzos organizativos continuaron durante los noventa –con un mayor énfasis en las demandas étnicas– encabezados por organizaciones de “segunda generación”, como la Unión de Organizaciones de la Sierra de Juárez (UNOSJO) y Servicios del Pueblos Mixe (Ser-Mixe).<sup>14</sup>

En otras regiones del estado surgieron en los ochenta importantes organizaciones de productores de café. Entre ellas destaca la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), la cual aglutina

---

<sup>12</sup> La gran complejidad del mosaico (social, político, cultural, etcétera) que es Oaxaca se refleja en la naturaleza de los esfuerzos organizativos de sus comunidades indígenas. A tal grado llega la proliferación de esfuerzos organizativos en dichas comunidades que el hacer un inventario –no se diga ya un análisis– comprensivo es prácticamente imposible (un importante esfuerzo en este sentido se encuentra en Barabas y Bartolomé, 1999). En este sentido, no se pretende hacer aquí un inventario detallado de este proceso organizativo, sino que solamente se buscará señalar sus grandes líneas y tendencias.

<sup>13</sup> Entre las asociaciones de autoridades más emblemáticas podemos incluir a la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra de Juárez (Odrenasij), la cual aglutinó a cerca de 30 comunidades zapotecas a principios de los ochenta; el Comité Coordinador para la Defensa de los Recursos Naturales, Humanos y Culturales de la Región Mixe (Codremi, posteriormente Asamblea de Autoridades Mixes, ASAM), el cual aglutinó a una veintena de comunidades mixes; y la Asamblea de Autoridades Zapotecas y Chinantecas de la Sierra (Azachis), formada por cerca de 30 comunidades. Véase Anaya Muñoz 2002, 129-134.

<sup>14</sup> La alocución a organizaciones de “segunda generación” hace referencia no sólo a un cambio generacional en la dirigencia de las organizaciones de la Sierra de Juárez, sino también a una transformación en sus características centrales. Mientras, como se ha dicho, los esfuerzos organizativos de los ochenta se concretaron en la creación de asociaciones de autoridades (como la Azachis y la ASAM), las organizaciones de los noventa (como UNOSJO y Ser-Mixe) son más una especie de organizaciones no gubernamentales de base; las cuales, no obstante, continúan teniendo gran capacidad de convocatoria e influencia sobre comunidades y municipios, y sus autoridades.

desde entonces decenas de comunidades de media docena de municipios de la región istmeña.<sup>15</sup> Además de buscar el control autónomo por parte de las comunidades indígenas del proceso de producción y comercialización del café, la UCIRI comenzó a demandar explícitamente el reconocimiento y el respeto de la identidad indígena de las comunidades que aglutinaba (Hernández Díaz 1994-1995; y Vásquez de los Santos y Villagómez Velásquez 1993).

Otras organizaciones que surgieron en los ochenta tenían una agenda principalmente agraria, agrícola y/o político-electoral. Algunas de ellas, no obstante, fundamentaban y articulaban su lucha desde una perspectiva claramente étnica e incluían en sus agendas la demanda de reconocimiento y respeto a la diversidad cultural. Entre este tipo de organizaciones, sobresalen la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), y la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), con presencia en importantes municipios de la región del Istmo, como Juchitán y San Juan Guichicovi (Campbell 1993; Stephen 1996; Beas 1999; Maldonado y Cortés Márquez 1999; Hernández Díaz 1992).

Por último, durante la segunda mitad de la década de los ochenta surgieron en decenas de municipios esfuerzos independientes por crear instituciones “etnoculturales” en las regiones indígenas de Oaxaca, particularmente en la forma de museos comunitarios y centros de investigación creados por académicos indígenas. Su objetivo ha sido preservar y promover las culturas indígenas. Los centros de investigación, por ejemplo, han trabajado en la definición de alfabetos para las distintas lenguas, así como en la recuperación y difusión de la historia y las tradiciones de las culturas locales (Anaya Muñoz 2002, 140-143). Ciertamente, el peso político de estos esfuerzos es muy distinto al de organizaciones como la COCEI, la UCIZONI, o cualquiera de las asociaciones de

---

<sup>15</sup> Surgieron en los ochenta otras importantes organizaciones de cafecultures en Oaxaca las cuales, no obstante, no incluían explícitamente demandas relacionadas al reconocimiento de la diversidad cultural. Entre ellas, podemos mencionar a la Unión de Comunidades Indígenas “100 años de soledad” (UCI-100 Años), la cual tenía presencia en un número de municipios de la Costa; y la masiva Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), la cual aglutinaba en aquel entonces a cerca de 20 000 productores indígenas.

autoridades que surgieron en la Sierra de Juárez durante los ochenta. Su relevancia radica, no obstante, en que reflejan un aspecto más de la lucha indígena por el respeto y el reconocimiento de la diversidad cultural en el estado.

En suma, desde principios de los ochenta se han dado numerosos e importantes esfuerzos organizativos por parte de la población indígena de Oaxaca. Desde entonces, este proceso de organización y movilización independiente revelaba la existencia de fisuras en los cimientos legitimantes del régimen priísta en el estado: ciertamente, los indígenas de Oaxaca encontraban cada vez mayores razones para organizarse independientemente y denunciar una serie de inconsistencias en el modelo económico, social, político y cultural impulsado por los gobiernos priístas.

Hacia finales de los ochenta y principios de los noventa esas fisuras comenzaron a hacerse más evidentes. Un momento importante fue la celebración del Primer Foro Internacional Sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, celebrado en Matías Romero, en 1989. El Foro reunió a decenas de representantes indígenas de distintas regiones del estado, el país y el continente, los cuales reivindicaron el derecho de los pueblos indígenas a determinar autónomamente las formas de organización política y administrativa de sus territorios y demandaron, entre otras cosas, la restitución de tierras comunales, la provisión de educación bilingüe y el reconocimiento de sus lenguas. Posteriormente, en los primeros dos años de los noventa, la movilización indígena fue animada por la campaña continental en contra de la conmemoración del Quinto Centenario. Pero el hecho que más alteró la dimensión de la movilización indígena en Oaxaca –particularmente desde la perspectiva de su cuestionamiento a la legitimidad del PRI y su amenaza a la gobernabilidad en el estado– fue el levantamiento del EZLN. La rebelión zapatista provocó una amplia y entusiasta respuesta de parte de los indígenas organizados de Oaxaca. Fue de las comunidades indígenas de Oaxaca de donde salieron los primeros cargamentos de víveres y apoyo a las comunidades zapatistas (*Noticias*, marzo 28, 1994), junto con el grito “¡no están solos!” que movilizó a importantes sectores de la sociedad civil nacional a favor de los rebeldes en Chiapas. Prominentes líderes indígenas establecieron contacto con la comandancia del EZLN, convirtién-

dose en sus asesores en las mesas de diálogo y negociación con el gobierno federal (Esteva, entrevistas). El alzamiento zapatista provocó una nunca antes vista ola de movilización conjunta y coordinada de parte de las organizaciones indígenas y campesinas de Oaxaca, caracterizada por la creación de redes y la participación en masivas marchas, plantones y foros de discusión y análisis. Decenas de organizaciones participaron activamente en las jornadas "Zapata vive",<sup>16</sup> en los esfuerzos de movilización coordinada a través del Consejo de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Oaxaca (COICO), y en la Asamblea Democrática del Pueblo Oaxaqueño, que organizó y coordinó la participación oaxaqueña en la Asamblea Nacional Democrática, convocada por el EZLN en el verano de 1994 (véase *Noticias*, abril 6, 7, 8, 9, 10 y 11, y agosto 2, 1994).<sup>17</sup> Pero el impacto más importante del alzamiento indígena chiapaneco fue que activó la posibilidad del radicalismo indígena en Oaxaca. En este sentido, un número de líderes indígenas dejaron entrever en declaraciones que la radicalización violenta e incluso armada de su lucha era una posibilidad. Uno de ellos señaló, por ejemplo, que aún cuando "es mejor la paz," en caso de no encontrar respuesta a sus demandas, "tendrá que haber una voz más fuerte" (*Noticias*, abril 8, 1994). De manera similar, otro líder advirtió que las comunidades han "luchado por la libre determinación de los pueblos. [Pero] si no son tomados en cuenta, los pueblos escogerán el camino para hacer valer sus derechos" (*Noticias*, abril 16, 1994). Otro comentó que las comunidades indígenas están en contra de la violencia, pero "si no nos dan otra opción, ¿qué podemos hacer?" (*Noticias*, marzo 29, 1994). Aunque el ejército y la Procuraduría General de la República (PGR) no encontraron pruebas de la existencia de células del EZLN en Oaxaca (Matías y Ramírez, 1996), la posibilidad de una "contaminación" de Oaxaca por el conflicto en Chiapas era una preocupación seria para el entonces gobernador del

---

<sup>16</sup> En el marco de la conmemoración del asesinato de Emiliano Zapata, organizaciones indígenas y campesinas se movilizaron en distintas regiones de México demandando solución a conflictos agrarios, apoyos a la producción, y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en particular el derecho a la autonomía.

<sup>17</sup> Cerca de cincuenta organizaciones oaxaqueñas participaron en estos esfuerzos, incluyendo la COCEI, la UCIZONI, la CEPKO, la UCI-100 Años, la UNOSJO y los maestros disidentes agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

estado, Diódoro Carrasco.<sup>18</sup> Así, tras el 1º de enero de 1994 no era solamente la legitimidad del PRI la que se encontraba bajo mayor presión, sino la preservación misma de la gobernabilidad en el estado.

Desde entonces, el activismo indígena, animado por el levantamiento del EZLN y sus demandas de reconocimiento de la diversidad cultural y derechos de los pueblos indígenas, ha sido una constante. Este activismo fue especialmente intenso durante 1994, cuando decenas de organizaciones indígenas oaxaqueñas participaron en una ola de movilización coordinada sin precedentes. Si bien en los años siguientes la movilización masiva y coordinada no fue tan intensa, continuó siendo importante. Desde un punto de vista cualitativo, es importante señalar la participación de una serie de líderes indígenas oaxaqueños en el proceso de negociación entre el EZLN y el gobierno federal en 1995 y 1996. No solamente un gran número sino “los más influyentes” asesores indígenas del EZLN durante las negociaciones de San Andrés eran, precisamente, líderes oaxaqueños (Esteva, entrevistas). Por otro lado, durante 1996, organizaciones, autoridades comunales y municipales y representantes indígenas en general continuaron participando masivamente en foros de discusión y análisis sobre derechos y cultura indígena, en los cuales insistieron en el reconocimiento de los derechos colectivos de sus pueblos, en particular del derecho a la autonomía.

Hacia finales de 1997 surgió una nueva amenaza de radicalización de la movilización indígena, cuando el Ejército Popular Revolucionario (EPR) lanzó una “campana insurgente” en Oaxaca, ligándola discursivamente con la lucha por los derechos de los pueblos indígenas y el respeto de los Acuerdos de San Andrés (*Noticias*, febrero 1, 8 y 10, marzo 1 y 27, 1998). Ciertamente, la aparición del EPR no tuvo las mismas implicaciones que la del EZLN; el EPR nunca logró captar la simpatía ni la solidaridad de las comunidades y las organizaciones oaxaqueñas como lo ha-

---

<sup>18</sup> En este sentido, Salomón Nahmad (entrevistas), asesor de Carrasco, recuerda que el gobernador estaba “¡muy angustiado!” por esta posible contaminación. Otro asesor, Gustavo Esteva (entrevistas), coincide en que el gobernador estaba sumamente preocupado por la posibilidad de una repetición de la rebelión chiapaneca en Oaxaca. Dicho temor era compartido por líderes religiosos, como el obispo de Tehuantepec, Arturo Lona (*El Universal*, enero 10, 1995), y políticos, como el senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Héctor Sánchez (*La Jornada*, enero 16, 1995).

bía hecho el movimiento zapatista. No obstante, presentó un reto que, al menos en principio, podría haber animado la posibilidad del radicalismo indígena en el estado.

Ciertamente, las demandas ligadas a la política del reconocimiento –en particular la demanda del derecho a la autonomía– continuaron siendo un importante elemento dinamizador del activismo indígena coordinado durante el resto de los noventa. La lucha por la autonomía –y a partir de 1996 en particular la lucha por el respeto a los Acuerdos de San Andrés<sup>19</sup>– se convirtió en el factor con mayor potencial para la generación y movilización de identidades políticas entre la población indígena de Oaxaca (y ciertamente otras regiones indígenas de México). Este potencial se volvió a mostrar durante la marcha de la comandancia zapatista a la ciudad de México, en febrero-marzo del 2001. A su paso por Oaxaca, se hizo evidente la aún enorme capacidad de convocatoria de los rebeldes chiapanecos y su campaña a favor de la autonomía indígena y los Acuerdos de San Andrés (véase *La Jornada*, febrero 26 y 27, 2001).

#### *La erosión de la supremacía electoral del PRI en Oaxaca*

Desde los cincuenta aparecieron los primeros partidos de oposición en Oaxaca. Su presencia, no obstante, era poco significativa (véase Bailón Corres 1999, 189-207). Esta situación comenzó a cambiar gradualmente desde principios de los setenta, cuando algunas de las organizaciones populares que retaron al PRI en el campo social-organizativo se aliaron con partidos de oposición y llevaron su reto a la arena de la disputa electoral del poder municipal. En 1974, organizaciones como la Coalición Obrero Campesina Estudiantil de Oaxaca (COCEO) y la COCEI compitieron electoralmente en un puñado de municipios de los valles centrales y la región del Istmo. Tres años más tarde, esta competencia alcanzó al

---

<sup>19</sup> Independientemente de sus virtudes o sus limitaciones, el Convenio 169 de la OIT, los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de ley de la Cocopa han sido la matriz ética desde la cual se justifican los reclamos indígenas por reconocimiento y derechos colectivos. En otras palabras, se han convertido en una especie de “Carta de los Derechos de los Pueblos Indígenas” dentro del imaginario colectivo de la población indígena de México.

CUADRO 1. Elecciones municipales en Oaxaca 1980-2001

Periodo Electoral	Mpios. con competencia partidaria	Mpios. en que ganó la oposición	Mpios. "Indígenas" <sup>a</sup> en que ganó la oposición	Porcentaje del voto total para el PRI
1980	35	17	6	94
1983	51	11	4	91
1986	61	15	5	92
1989	69	33	14	84
1992	59	22	7	74
1995*	70	47	-	47
1998*	-	39	-	47
2001*	-	66	-	41

Elaboración: Autor.

Fuentes: Base de datos *Mosaico*, en Anaya Muñoz (2002); Díaz Montes (1994); e Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

<sup>a</sup> Para una caracterización de lo que se entiende por "municipios indígenas" para los propósitos estadísticos de este trabajo véase la sección 3 (*infra*).

\* Nota: Estas cifras no incluyen a los 412/418 municipios de usos y costumbres.

menos un par de docenas de municipios; ganando la oposición trece ayuntamientos (Bailón Corres 1999, 226-227; López Monjardín 1986, 78; Martínez Velásquez 1990, 146). Como demuestra el cuadro 1, este reto electoral se desarrolló paulatinamente conforme avanzaron las últimas dos décadas del siglo XX. Ciertamente, la oposición no sólo participaba en más y más municipios sino que lo hacía con mayor efectividad (véanse Díaz Montes 1992; Bailón Corres 1999). No obstante, como también puede apreciarse en el cuadro 1, esa tendencia era más bien irregular; en distintos momentos, el PRI logró recuperar parte del terreno perdido, y mostró su capacidad de contener el deterioro de su capacidad electoral.

Como ya se ha mencionado, a partir de 1995 las elecciones municipales en más de 400 municipios oaxaqueños se realizan a través del sistema de usos y costumbres, el cual se caracteriza por la exclusión formal de los partidos políticos de las elecciones municipales. Es decir, las autoridades electas por usos y costumbres no son postuladas por los par-

tidos, ni representan alguna plataforma partidaria concreta; son candidatos y posteriormente gobernantes con adscripción primordialmente comunal.<sup>20</sup> De manera que a partir de 1995 las cifras de las elecciones municipales no incluyen las preferencias partidarias de los habitantes de municipios regidos por usos y costumbres. Los datos del cuadro 1 para los procesos electorales de 1995, 1998 y 2001 no incluyen a más de 400 municipios; no representan, pues, un referente empírico que refleje fielmente la evolución de la lucha partidaria en el estado, particularmente si se busca identificar la evolución de las preferencias electorales en los municipios indígenas durante la década de la política del reconocimiento. Son más útiles, en este sentido, los resultados de las elecciones para gobernador y para la Cámara de Diputados.

No existen datos confiables ni mucho menos completos de los procesos electorales en el ámbito estatal previos a la creación del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO), en 1992. Desafortunadamente, “nadie” sabe dónde están los archivos de la extinta Comisión Estatal Electoral. Podemos solamente tener acceso a datos completos y confiables para los procesos electorales de 1992 en adelante. Sabemos, no obstante, que antes de 1992 el PRI obtenía fácilmente el “carro completo” en las elecciones estatales, logrando el control de la Cámara de Diputados y la gobernatura sin enfrentar una competencia significativa. No obstante, como se observa en el cuadro 2, a partir de 1992 la situación comenzó a cambiar. Gradualmente, el voto global a favor del PRI disminuyó de manera importante, hasta caer por debajo de 50% en 1998. En ese mismo año, la oposición –en particular el Partido de la Revolución Democrática, PRD– logró por primera vez ganar un par de distritos electorales en las elecciones para la Cámara de Diputados, precisamente en alianza con importantes organizaciones indígenas con influencia en el ámbito regional.<sup>21</sup> Pero aún más revelador es el dato del desempeño de los can-

---

<sup>20</sup> Como lo subraya David Recondo (2001), ello no implica que los candidatos/autoridades electos por usos y costumbres no puedan tener simpatías y/o lazos indirectos con algún partido político.

<sup>21</sup> El PRD ganó la mayoría de votos en el distrito de Juchitán, en alianza con la COCEI, y en el distrito de Juxtlahuaca, en la montaña mixteca, en alianza con el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional, FIOB.

CUADRO 2. Elecciones estatales en Oaxaca 1992-2001

Proceso electoral	Porcentaje total de votación a favor PRI	Distritos ganados por la oposición	Mpios. ganados por candidatos de oposición	“Mpios. Indígenas” ganados por candidatos de oposición
1992 Gobernador	74	0	17	11
1992 Cámara de Diputados	73	0	16	10
1995 Cámara de Diputados	52	0	76	58
1998 Gobernador	47	4	160	125
1998 Cámara de Diputados	47	2	149	115
2001 Cámara de Diputados	50	1	91	69

Elaboración: Autor.

Fuente: Bases de datos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

didatos priístas a la gubernatura y la Cámara de Diputados en el nivel municipal de agregación. El número de municipios en los que los candidatos de la oposición obtenían más votos que sus oponentes priístas creció constante y considerablemente entre 1992 y 1998.

Ciertamente, estas cifras corroboran la imagen de la caída electoral del PRI, presentada por el cuadro 1. Es evidente que dicha caída se ha venido dando en un amplio número de municipios indígenas.<sup>22</sup> Sin embargo, aún cuando los candidatos de oposición presentaban un reto mayor en un número creciente de municipios, los candidatos del PRI continuaban dominando en los niveles distrital y estatal. La oposición logró ganar un par de distritos (ampliamente indígenas) en el proceso electoral de 1998, pero el PRI continuó obteniendo el número requerido de asien-

<sup>22</sup> Como se ve en el cuadro 2, por encima de 60% de los municipios en que los candidatos del PRI a la gubernatura y la Cámara de Diputados han obtenido menor votación que sus contrincantes de oposición han sido los denominados “municipios indígenas”.

tos para conservar la mayoría calificada en el Congreso del Estado. De igual manera, aún cuando José Murat obtuvo en la elección de 1998 una votación total por debajo de 50% y el candidato del PRD logró una votación peligrosamente elevada,<sup>23</sup> el PRI ha continuado ganando el gobierno estatal. Así, tenemos un PRI en Oaxaca que si bien ha sido seriamente amenazado, continúa dominando el panorama político-electoral en el ámbito estatal. Por otro lado, es importante notar la importante contención de la caída electoral del PRI en el proceso de 2001: su votación total recuperó algunos puntos porcentuales, al tiempo de que perdió en solamente un distrito.<sup>24</sup> De igual forma, sus candidatos recuperaron terreno de manera importante en el nivel municipal de agregación. En suma, la descripción del desarrollo de la lucha electoral en Oaxaca durante los últimos veinte años muestra un PRI retado y afectado en su supremacía, principalmente en el nivel municipal de agregación; no obstante, muestra también un partido que ha tenido cierta capacidad de contener el deterioro de su desempeño electoral.

#### LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO Y LA PRESERVACIÓN DE UNA GOBERNABILIDAD PRIÍSTA EN OAXACA

Este artículo parte del argumento de que la política del reconocimiento de la diversidad cultural implementada en Oaxaca se explica como parte de los intentos de la elite priísta por contener la erosión de su legitimidad y mantener la gobernabilidad en el estado. Una lectura cuidadosa de las secciones 1 y 2 de este artículo sugieren, de hecho, dicho argumento. Este planteamiento, no obstante, no se retoma en este espacio; más bien, se pretende llevar la discusión un paso adelante y evaluar la efectividad de la política del reconocimiento como instrumento de relegitimación y preservación de la gobernabilidad.

---

<sup>23</sup> José Murat obtuvo 417 000 votos. Su contrincante más cercano, Héctor Sánchez, candidato del PRD, obtuvo 383 000.

<sup>24</sup> El PRI recuperó holgadamente los distritos perdidos en 1998; aunque el PRD triunfó, por primera vez, en el distrito de Putla Villa de Guerrero.

*La política del reconocimiento y la preservación  
de la gobernabilidad en Oaxaca*

Cuando actores políticos relevantes se ven envueltos en acciones radicales que cuestionan la legitimidad y retan la hegemonía de un régimen, la preservación de la gobernabilidad puede verse amenazada (véase nota 13, *supra*). En este sentido, la posible radicalización de la lucha indígena en Oaxaca ha significado en distintos momentos –particularmente en el período inmediato posterior al alzamiento del EZLN– una amenaza real al mantenimiento de la gobernabilidad en el estado. La pregunta obligada a este respecto es si la política del reconocimiento ha contribuido a evitar esta radicalización y por lo tanto a preservar la gobernabilidad en el estado. Evidentemente, la lucha indígena no se ha radicalizado en Oaxaca.<sup>25</sup> Aún cuando muchas organizaciones oaxaqueñas no han hecho a un lado sus simpatías prozapatas, ni mucho menos su lucha por el reconocimiento de la diversidad cultural y el derecho a la autonomía, no han escogido la “ruta Chiapaneca” ni han seguido al EPR para avanzar sus agendas. La amenaza del radicalismo indígena ha sido efectivamente controlada en el estado; la gobernabilidad ha sido preservada.

La política del reconocimiento ha significado un claro mensaje a los indígenas organizados en el sentido de que el radicalismo no es necesario, que su agenda puede avanzar sin necesidad de recurrir a la violencia. En otras palabras, la política del reconocimiento “neutralizó” el gran potencial que el discurso proautonomía y derechos indígenas tiene en la conformación y movilización (potencialmente radical) de iden-

---

<sup>25</sup> Me refiero, concretamente, a la lucha indígena por reconocimiento y derechos descrita en este artículo; es decir a la confrontación con el Estado y sus instituciones, y no a las violentas luchas al interior y entre comunidades y municipios indígenas, las cuales se han dado con crudeza en tiempos recientes, particularmente por problemas de límites de tierras y conflictos postelectorales. Esta última clase de conflictos también perturban la estabilidad política del estado; sin embargo, el reto a la gobernabilidad propiciado por estos conflictos no puede compararse con lo que hubiese significado una insurrección indígena generalizada, similar a la chiapaneca. Aunque por otro lado, como comentó agudamente uno de los dictaminadores anónimos de este texto, estos conflictos entre comunidades, a final, pueden también contribuir a la gobernabilidad al impedir la conformación de un frente indígena más amplio y unificado en el estado.

tidades políticas entre los indígenas de Oaxaca. Las demandas de reconocimiento no pueden, en este sentido, ser la base para la conformación de un reto generalizado y radical al PRI en el estado. En suma, la política del reconocimiento ha sido una estrategia efectiva en el sentido de que ha contribuido a la contención del reto del radicalismo indígena y por lo tanto a la preservación de la gobernabilidad en el estado.

Esta efectividad emana de la legitimidad de la propia estrategia de reconocer la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas, la cual ha coincidido, en términos generales, con una serie de demandas auténticas, implícita y explícitamente planteadas por la población indígena. Ciertamente, algunos elementos de esta política lograron un mayor consenso –y por tanto legitimidad– que otros. Nadie cuestiona, por ejemplo, el valor que el reconocimiento de los usos y costumbres electorales ha tenido para los pueblos indígenas oaxaqueños.<sup>26</sup> Igualmente, la promesa de un sistema de administración de justicia que tome en serio la diversidad cultural y de un sistema educativo efectivamente bilingüe e intercultural representa demandas sentidas planteadas por los propios pueblos indígenas. Por otro lado, es verdad que la valoración por parte de dirigentes indígenas de la “Ley indígena” no ha sido tan inequívocamente favorable.<sup>27</sup> Sin embargo, la participación en su formulación de activistas indígenas (como el propio Adelfo Regino, cabeza de Ser-Mixe) y académicos no indígenas que simpatizan con el proyecto multicultural, garantizó al menos un nivel mínimo de legitimidad para la ley. De manera que se puede concluir que la política del reconocimiento ha coincidido, en términos generales, con las demandas

---

<sup>26</sup> Un influyente intelectual y activista indígena (Regino, entrevistas) argumenta que lo que explica el éxito de las reformas relativas al reconocimiento de los usos y costumbres electorales no es tanto el que hayan respondido a una demanda articulada por líderes o intelectuales, sino que respondieron a una realidad política y social evidente.

<sup>27</sup> El Frente Indígena y Popular “Ricardo Flores Magón” (creado a fines de 1995; agrupa a las organizaciones populares e indígenas más claramente antipriístas del estado) rechazó la (en ese entonces aún propuesta de) “Ley Indígena”, por considerarla “paternalista, ambigua y contradictoria”, por no reflejar fielmente lo estipulado por los acuerdos de San Andrés y por no ser el resultado de una consulta auténtica. Sin embargo, aceptó que la ley era más avanzada que la iniciativa propuesta por el presidente Zedillo en el nivel nacional (*Noticias*, marzo 27, 1998).

(implícitas y explícitas) de los pueblos indígenas, revistiéndose así de legitimidad y garantizando su efectividad como parte de la estrategia gubernamental de preservación de la gobernabilidad en el estado.

Esto no significa que la política del reconocimiento haya sido el único elemento de esta estrategia. El gobierno de Diódoro Carrasco recurrió también a la represión directa (selectiva) para contener la amenaza del radicalismo indígena, en particular en la región de los Loxichas.<sup>28</sup> Por otro lado, a la par de la política del reconocimiento, el gobierno federal continuó destinando importantes recursos económicos al estado, dentro del marco de sus programas de alivio a la pobreza y desarrollo rural. Ambos elementos fueron también parte de la estrategia de contención del radicalismo indígena en Oaxaca. No obstante, la estrategia de represión se limitó a la región Loxicha, por lo que su peso explicativo es limitado. En el mismo sentido, en el periodo 1995-1998 –cuando los retos a la gobernabilidad fueron mayores– los fondos federales enviados a Oaxaca para programas de alivio a la pobreza y desarrollo rural disminuyeron considerablemente en comparación con años anteriores (véase sección 3.2, *infra*). La fuerte crisis económica de esos años obligó a disminuir los recursos económicos destinados al estado, dejando así la mayor parte del peso de la estrategia de preservación de la gobernabilidad (y reconstrucción de la legitimidad) sobre la política del reconocimiento.

*La política del reconocimiento y la contención de la erosión de la legitimidad del PRI*

La política del reconocimiento ha sido efectiva en lo que toca a la preservación de la gobernabilidad en Oaxaca, pero ¿ha sido igualmente efectiva en detener la erosión de la legitimidad del PRI? Esta vez la respuesta no es tan clara y directa. En la sección 2 se operacionalizó el nivel de legitimidad priísta con base en la movilización indígena independiente

---

<sup>28</sup> La campaña para erradicar supuestas células del EPR en la región dejó una larga lista de violaciones a los derechos humanos (véase CDH “Miguel Agustín Pro Juárez”, 1996 y 1999).

y en el desarrollo de la competencia electoral. Siendo que la política del reconocimiento comenzó a ser implementada en 1990, y considerando que su principal destinatario ha sido la población indígena, el análisis que se hace en esta sección se centra en el desarrollo de la competencia electoral y de la movilización indígena a partir de dicho año.

Se ha subrayado que las cifras sobre elecciones municipales no son el mejor referente empírico para estudiar el comportamiento de las preferencias electorales en el ámbito estatal a partir de 1995; por lo cual el análisis que sigue se basa en los resultados de elecciones estatales, más en particular de elecciones para la Cámara de Diputados. A partir de 1990, se han realizado cuatro procesos electorales estatales. Como puede observarse en el cuadro 2, el PRI experimentó una constante caída en su desempeño electoral durante la década de los noventa, tanto a nivel general en el estado, como en el ámbito concreto de los municipios indígenas. Sin embargo, como muestran los cuadros 2 y 3, el PRI mostró una recuperación en el proceso electoral de 2001. ¿Ha tenido la política del reconocimiento algo que ver en esta recuperación?

Para intentar contestar esta pregunta, es necesario observar el comportamiento electoral en Oaxaca, particularmente en los municipios indígenas, y buscar identificar alguna relación entre este comportamiento y la puesta en práctica de la política del reconocimiento. El primer problema en este sentido es la identificación de cuáles son los "municipios indígenas" del estado. La información sobre hablantes de lengua indígena de los censos oficiales parece ser la única fuente disponible para una aproximación estadística a la población indígena en México, pues podríamos identificar con facilidad los municipios que, en virtud de tener cierto porcentaje de población hablante de lengua indígena, podrían ser considerados como "indígenas". Pero el lenguaje no es el único factor que determina la identidad étnica. Factores como la cultura, las tradiciones, las prácticas organizacionales, la historia y la propia conciencia de los individuos son también determinantes (véase Bartolomé y Barabas 1990, 19-24, 78-83; De la Cruz 1990, 427; Lewin 1990, 338; y Bonfil Batalla 1996, 19-23). Por ello, el utilizar única o principalmente el número de hablantes de lengua indígena para identificar los municipios indígenas oaxaqueños proporciona una visión limitada.

Tanto el Convenio 169 de la OIT como el artículo 2 de la constitución federal basan su definición de pueblos indígenas en tres factores: la descendencia de poblaciones que habitaban el territorio al momento de la conquista; la preservación de instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (o parte de ellas); y la autoidentificación de los propios pueblos indígenas como tales. Pero una definición así es sumamente difícil de hacer operativa; cualquier intento en este sentido implicaría la realización de complejos peritajes históricos, antropológicos y sociológicos, lo cual rebasa las posibilidades y alcances de un trabajo como el presente. Existe, sin embargo, un dato inmediatamente disponible que nos permite salvar (al menos parcialmente) estos obstáculos. Como se ha señalado, un total de 418 municipios oaxaqueños rigen su vida electoral municipal mediante el sistema de usos y costumbres. La preservación de un entramado institucional propio (en este caso electoral) en esos municipios es reflejo y al mismo tiempo fuente de su diferenciación étnica (Velásquez 2000). Podríamos considerar a estos municipios como “municipios indígenas,” destinatarios primarios de la política del reconocimiento.

Por otro lado, si bien la subsistencia de instituciones electorales denota la continuidad de la identidad indígena en los municipios de usos y costumbres, su desaparición en otros no necesariamente señala la pérdida de su identidad. Existen municipios oaxaqueños en los cuales, si bien los usos y costumbres electorales han sido remplazados por el sistema de partidos –como en Juchitán y otros tantos municipios de la región del Istmo–, se conservan otros elementos característicos de la identidad indígena, como el lenguaje, algunas otras instituciones sociales y políticas, costumbres y tradiciones. Se subrayó líneas arriba que el número de hablantes de lengua indígena en un municipio es un indicador imperfecto de la etnicidad. Podemos matizar este argumento señalando que si bien el lenguaje no es un indicador necesario de la etnicidad, bien puede ser un indicador suficiente, en el sentido de que podemos razonablemente esperar que una comunidad que no ha perdido su lengua haya conservado también otras características que la definan como indígena. En este sentido, existen 28 municipios oaxaqueños “eminente-mente indígenas” según criterios lingüísticos (Embriz 1994) que no figuran dentro del catálogo de 418 municipios de usos y costumbres. Se

puede razonablemente esperar que, a pesar de haber perdido sus instituciones electorales conserven otras estructuras institucionales (sociales, económicas, culturales o políticas). En suma, parece ser que la mejor aproximación a un catálogo de los “municipios indígenas” de Oaxaca resulta de conjuntar los 418 municipios usos y costumbres con los 28 municipios “eminentemente indígenas” que rigen su vida electoral por el sistema de partidos.<sup>29</sup>

¿De qué manera se ha desarrollado la competencia electoral en estos 446 municipios? ¿Se ha mantenido o se ha debilitado la supremacía del PRI en ellos? ¿Tiene ello algo que ver con la implementación de la política del reconocimiento? Para intentar responder estas preguntas es útil una comparación entre el desarrollo del comportamiento electoral en los municipios indígenas, por un lado, y en el resto de los municipios del estado, por el otro. Como demuestra el cuadro 3, la supremacía electoral del PRI cayó significativamente en 1995 y, en menor grado, en 1998, tanto en los municipios indígenas como en los no indígenas. Inclusive, el cuadro muestra que en ambos años la caída del PRI fue ligeramente más aguda dentro de los municipios indígenas. Sin embargo, hay que notar que, de cualquier manera, mientras el PRI no ha podido obtener más de 47 % de los votos en los municipios no indígenas desde 1995, en los municipios indios el nivel de su votación no ha bajado de 51%. Los municipios indios continúan siendo importantes enclaves para el PRI; y como se argumentará con detalle más adelante, es difícil imaginar que la política del reconocimiento no ha tenido nada que ver en esto.

El cuadro muestra una recuperación del PRI en las elecciones de 2001; recuperación marcadamente más importante al interior de los municipios indígenas. Ciertamente, más que una “reconquista” del PRI, esto puede interpretarse como una derrota de su principal opositor ante la población indígena del estado: el PRD. En el proceso electoral de 2001, este partido falló en la tarea de reafirmar su alianza con ciertos sectores indígenas (proautonomía y pro-EZLN) de Oaxaca, al tiempo que las organizaciones con las que conservó sus alianzas sufrieron fuertes divi-

---

<sup>29</sup> Ciertamente, la dificultad de definir fronteras étnicas inequívocas y claras en muchos casos hace que esta opción analítica sea, necesariamente, imperfecta, lo cual no implica que no sea válida.

CUADRO 3. Voto a favor del PRI en elecciones para la Cámara de Diputados local en Oaxaca, 1992-2001

	1992			1995			1998			2001		
	Voto		%	Voto		%	Voto		%	Voto		%
	PRI	Total	PRI	PRI	Total	PRI	PRI	Total	PRI	Total	PRI	
Mpios. Indígenas	281 998	223 016	79%	258 012	144 078	56%	388 398	196 576	51%	300 000	164 157	55%
Var.*						-29.11%			-8.93%			7.84%
Mpios. No Indígenas	229 667	149 548	65%	260 827	123 407	47%	478 516	208 972	44%	306 055	137 722	65%
Var.*						-27.69%			-6.38%			2.27%
Total Estatal	511 665	372 564	73%	518 839	267 485	52%	866 914	405 548	47%	606 055	301 879	73%
Var.*						-28.77%			-9.62%			6.38%

Elaboración: Autor.

Fuente: Bases de datos de resultados electorales del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

\*Variación del porcentaje de voto a favor del PRI con respecto al porcentaje obtenido en el proceso electoral previo.

siones internas.<sup>30</sup> En contraste, el gobernador Murat y los diputados priístas del congreso estatal ratificaron claramente su alianza con la población indígena durante los meses inmediatos anteriores a las elecciones de dicho año. De nuevo, sería difícil argumentar que esto no tuvo nada que ver con los resultados electorales. El vehemente discurso de José Murat con relación a los derechos de los pueblos indígenas, su presentación de un recurso de inconstitucionalidad ante la SCJN y el voto del congreso estatal en contra de las reformas a la constitución federal pueden ser considerados como elementos efectivos de una política que buscaba contener la caída de la legitimidad del PRI. Estos elementos, no obstante, no podrían haber sido puestos en práctica si no hubiese existido un discurso y una práctica política y legislativa previa en materia de reconocimiento. En otras palabras, sin la política del reconocimiento inaugurada por Heladio Ramírez, y ampliada y profundizada por Diódoro Carrasco, José Murat no hubiera podido adoptar de manera tan provechosa el discurso y la posición política que asumió en 2001. Así, parece que, después de todo, la política del reconocimiento sí ha contribuido a contener la erosión de la legitimidad del PRI en el estado.

Pero la política del reconocimiento fue implementada desde principios de los noventa. Más aún, sus elementos más relevantes –el reconocimiento de los usos y costumbres electorales y la “Ley Indígena”– fueron introducidos en el periodo 1995-1998. ¿Por qué, entonces, parece ser que no tuvo un impacto significativo en los niveles de legitimidad del PRI sino hasta 2001? La respuesta parece ser que fue en dicho año cuando se tornó relevante desde una perspectiva electoral. Es cierto que la

---

<sup>30</sup> En el proceso electoral de 1998, parte importante de la población de los municipios zapotecos del distrito de Ixtlán (ubicado en la Sierra de Juárez) votaron por los candidatos del PRD. En 2001, no obstante, el PRD no logró un acuerdo con autoridades y organizaciones de la zona con respecto a la designación del candidato para ese distrito. Como consecuencia, según una fuente local (Hernández, comunicación personal), autoridades y organizaciones de la zona decidieron en asamblea abstenerse o votar por otros partidos. Por otro lado, como se ha mencionado en la sección 2.2, en 1998 el PRD logró ganar las diputaciones de mayoría en los distritos de Juchitán y Juxtlahuaca, en alianza con la COCEI y el FIOB, respectivamente. Hacia 2001, tanto la COCEI como el FIOB experimentaron serias fracturas internas, lo cual, evidentemente, disminuyó el potencial electoral del partido en ambos distritos.

política del reconocimiento en Oaxaca ha sido promovida y avanzada por los gobiernos priístas, y que a la luz de la larga historia de hegemonía del PRI en el estado, y de su preservado dominio político-electoral, cualquier política pública tienda a ser directa y explícitamente atribuida a este partido. Sin embargo, en términos generales, el PRD también ha defendido y promovido la agenda multicultural en Oaxaca.<sup>31</sup> Así mismo, durante toda la segunda mitad de la década de los noventa el PRD fue visto como el aliado, en el ámbito nacional, del movimiento indígena en México; como el único partido que apoyaba la lucha por la autonomía y los derechos de los pueblos indígenas encabezada por el EZLN y el CNI. Si el PRI se presentaba ante los electores indígenas como un partido que simpatizaba con sus demandas de reconocimiento y derechos colectivos, también lo hacía el PRD. Podría argumentarse, entonces, que durante los noventa la política del reconocimiento redituó tanto al PRI como al PRD. No obstante, esto parece haber cambiado, como ya se ha sugerido, hacia 2001. Como es bien sabido, el PRD comenzó a perder las simpatías del EZLN y las organizaciones indígenas agrupadas en el CNI –en el cual participan importantes organizaciones oaxaqueñas– cuando sus representantes en el Senado votaron a favor de las reformas a la constitución federal en materia indígena en abril 2001. Por otro lado, como ya se ha mencionado, en el estado el partido no logró establecer alianzas con importantes sectores indígenas. Así, mientras el PRI estatal se presentaba como “el campeón” de los derechos de los pueblos indígenas, el PRD los defraudaba, dando a la política del reconocimiento mayor relevancia en el campo electoral.

Pero el potencial explicativo de un análisis exclusivamente electoral es limitado. Además de las dificultades para encontrar claras líneas explicativas en este análisis, las preferencias electorales no son el único indicador de la legitimidad de una elite gobernante. En este caso, el nivel de legitimidad de la elite priísta oaxaqueña –particularmente en relación con la población indígena– también puede medirse en función de

---

<sup>31</sup> Ciertamente, algunas corrientes al interior del PRD local han visto con sospecha las reformas multiculturales promovidas por Heladio Ramírez y, en particular Diódoro Carrasco (Vásquez López, entrevista). Sin embargo, en términos generales, el partido ha mantenido un discurso y una oferta política favorable a las demandas indígenas de reconocimiento y derechos colectivos.

las actitudes de los dos tipos principales de representación en el mundo indígena del estado: sus organizaciones y sus autoridades. El primer indicador en este sentido ya ha sido mencionado en la sección anterior: los indígenas de Oaxaca –encabezados por los dirigentes de organizaciones y por sus autoridades comunales y municipales– decidieron no radicalizar su lucha; por el contrario, construyeron un acuerdo tácito con los distintos gobiernos priístas de “jugar” por la vía cívico-política. Esta decisión de no rebelarse, sino de negociar, de presionar y aún de tomar acciones conjuntas con los gobiernos priístas indica que la puesta en práctica de la política del reconocimiento ha sido efectiva en términos de apuntalar la posición del PRI como un gobierno legítimo (aunque no necesariamente amado). Un indicador más concreto en este sentido es la decisión de cientos de autoridades municipales indígenas de jugar el mismo juego que Murat e interponer controversias constitucionales ante la SCJN en contra de las reformas a la constitución federal de 2001.<sup>32</sup>

En suma, la política del reconocimiento ha sido importante dentro de los esfuerzos priístas por mantener la paz en Oaxaca, al mismo tiempo que ha contribuido a contener la erosión de la legitimidad del PRI en el estado. Ciertamente, sería difícil imaginar una situación como la que actualmente impera en el estado –un PRI aunque retado, aún dominante, y un movimiento indígena aunque fuerte y activo, no radicalizado– sin las declaraciones constitucionales a favor de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas, sin el reconocimiento de los usos y costumbres, sin la promesa de educación bilingüe e intercultural, sin la propia “Ley indígena” y sin las posiciones discursivas y políticas adoptadas por los últimos tres gobiernos estatales.

Hay que reconocer, no obstante, que la estrategia priísta no se limitó a la política del reconocimiento. Algunos autores han señalado que, al

---

<sup>32</sup> A los pocos días de haber presentado la primera controversia constitucional ante la SCJN, el gobernador Murat apareció en las primeras planas de la prensa local, compartiendo la mesa de debates con autoridades de municipios indígenas –principalmente de la Sierra de Juárez, algunos de ellos abiertamente no priístas– quienes anunciaron que continuarían con la misma estrategia y presentarían controversias constitucionales ante la SCJN. En el mismo evento, autoridades municipales indígenas expresaron su apoyo a la lucha del gobernador por “una ley auténtica que responda a los sentimientos y demandas de los indígenas de Oaxaca y el país” (*El Imparcial*, agosto 9, 2001).

asumir la gobernatura, Heladio Ramírez implementó una estrategia “neocorporativa”, la cual –en el marco del proyecto implementado por Carlos Salinas en el nivel nacional– buscaba reanimar la alianza entre el PRI y la población rural empobrecida, mediante la puesta en práctica de programas de desarrollo social y alivio a la pobreza (Moguel y Aranda, 1992). Aunque Heladio Ramírez vio más allá de una estrategia de este tipo y puso en marcha la política del reconocimiento, los programas de alivio a la pobreza y desarrollo rural también forman parte importante de la explicación. El flujo de fondos federales de estos programas destinados a Oaxaca se incrementó radicalmente en el periodo 1988-1990: en 1988 el incremento real fue de 120%, en 1989 de 80% y en 1990 de 112% (Zedillo 1995 y 2000). Esto se explica a la luz de los procesos electorales de 1988 y 1989, de los cuales el PRI no salió muy bien librado. En 1993, tras el holgado triunfo de Diódoro Carrasco y la recuperación del PRI en las elecciones municipales de 1992, el flujo disminuyó en 5%, para incrementarse de nuevo en 1994, año de la rebelión zapatista, en cerca de 26% (*ibid.*). La crisis económica de 1995 impidió que esta estrategia respondiera a las fuertes presiones que experimentó la legitimidad del PRI y la gobernabilidad en Oaxaca en el periodo 1995-1998. En 1995, los fondos destinados al estado cayeron en 34%, mientras que en 1998 disminuyeron en aproximadamente 22% (*ibid.*). Esto puede explicar parcialmente el deterioro electoral del PRI en los procesos electorales de dichos años y, como se ha señalado en la sección anterior, subraya la importancia que en ese momento tuvo la política del reconocimiento. En 1999 y 2000, en un contexto macroeconómico más favorable para el gobierno federal y en la antesala las elecciones presidenciales, el flujo de recursos se reactivó nuevamente: el incremento fue de 28% en 1999 y 7% en 2000. La reactivación de esta parte de la estrategia priísta también puede complementar la explicación de su recuperación electoral en 2001. En suma, los programas federales de desarrollo rural y alivio a la pobreza también han figurado dentro de la estrategia de los últimos tres gobiernos oaxaqueños de mantener una gobernabilidad priísta en el estado. En ese sentido, la política del reconocimiento ha sido un elemento necesario, más no suficiente, dentro una estrategia más amplia que le ha permitido al PRI contener la amenaza del radicalismo indígena y detener la erosión de su legitimidad en Oaxaca.

LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO Y LA AUTONOMÍA  
INDÍGENA EN OAXACA

El argumento presentado en la sección anterior parece sugerir que la política del reconocimiento ha servido únicamente a los intereses de la elite priísta oaxaqueña, subvirtiendo las demandas indígenas de reconocimiento. Esta sección considera “la otra cara de la moneda” y explora hasta qué punto la política del reconocimiento ha también avanzado (o no) las demandas indígenas en Oaxaca. Como se puede apreciar en la sección 1, algunos de los elementos de la política del reconocimiento implican la creación de nuevas instituciones, como la Secretaría de Asuntos Indígenas. Otras reformas –concretamente la legalización de los usos y costumbres electorales– han modificado profundamente el entramado institucional existente. Otras reformas, no obstante, continúan siendo declarativas: aun no se han materializado en la multiculturalización efectiva de las instituciones. Por ejemplo, las reformas a la constitución y a la legislación secundaria en materia de impartición de justicia y educación bilingüe e intercultural, así como la propia “Ley indígena” tienen aun que traducirse en instituciones y políticas efectivas que produzcan los bienes que hasta el momento únicamente prometen: agencias del ministerio público y juzgados conscientes y respetuosos de la diversidad cultural, escuelas bilingües e interculturales, y un esquema efectivo para el ejercicio de la autonomía en los ámbitos comunal y municipal.

La legalización de los usos y costumbres electorales implicó la multiculturalización efectiva del sistema electoral en Oaxaca. Sin embargo, hay que recordar que, en la práctica, las autoridades municipales de cientos de municipios oaxaqueños se elegían mediante usos y costumbres desde mucho antes del reconocimiento legal. Tradicionalmente, los gobiernos estatales habían tolerado las elecciones vía usos y costumbres; lo único que pedían a cambio es que los que resultasen electos fueran registrados como candidatos del PRI y fueran posteriormente “ratificados” mediante el ritual electoral característico de la “sociedad nacional”. Podría entonces pensarse, entonces, que la formalización legal de dicha práctica no ha alterado significativamente la realidad política del estado. ¿Ha sido así verdaderamente? En el CIPEO de 1995, se reconocía la elección de candidatos, no propiamente de autoridades. Esos candi-

datos tenían que ser posteriormente ratificados mediante una votación en las urnas (véase Velásquez 2000 y Recondo 2001). La primera ola de reformas no alteró en este sentido la simulación característica del periodo previo al reconocimiento legal. Sin embargo, la versión de 1995 del código electoral señalaba que los candidatos electos por usos y costumbres podrían ser registrados “sin intervención de partido político alguno, o bien a través de alguno de éstos” (POEO, agosto 30, 1995). En el proceso electoral de 1995, fueron 86 los municipios que tomaron la primera opción y registraron sus candidatos como “planilla comunitaria” (Velásquez 2000, 138-139). Las reformas de 1995 al libro cuarto del código electoral abrieron pues una importante puerta a un nutrido número de municipios que deseaban perseguir un modelo electoral y político con base en sus instituciones tradicionales y de manera independiente de los partidos políticos, particularmente del PRI. Las reformas de 1997 profundizaron estas transformaciones. El CIPEO estableció el reconocimiento de la elección de autoridades, no simplemente de candidatos, por usos y costumbres. Se eliminó definitivamente la simulación de ratificación en las urnas y se definió que las autoridades electas por usos y costumbres “no tendrán filiación partidista”. El código electoral se aleja, por otro lado, de una percepción estática de los usos y costumbres, y da especial peso a la libre determinación de los municipios al referirse a aquellos que “han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas [...] para la renovación de sus ayuntamientos” y a aquellos municipios que “por decisión propia [...] opten por el régimen de usos y costumbres” (POEO, octubre 1, 1997). Esta caracterización de municipios de usos y costumbres se contrapone a un entendimiento estático de las identidades étnicas, al tiempo que proporciona un marco propicio para la reconstitución de identidades indígenas, quizá debilitadas o diluidas tras los prolongados embates homogeneizantes promovidos por el Estado posrevolucionario. La legalización de los usos y costumbres garantiza el ejercicio del derecho a la autonomía municipal en materia electoral; facilita la preservación de un sistema electoral alternativo al de la “sociedad nacional”, multiculturalizando uno de los esquemas institucionales más importantes para la vida pública de cualquier sociedad. Más aún, el reconocimiento de los usos y costumbres no solamente ha formalizado legalmente una práctica política, sino que ha proporcio-

nado los elementos para su transformación. Como se ha señalado, el nuevo arreglo institucional (multicultural) para la elección de autoridades municipales en Oaxaca provee mayores opciones y alternativas a aquellos municipios indígenas que desean desarrollar su vida política de manera autónoma, lejos de la tutela de los partidos políticos y según sus propias instituciones.

Pero las instituciones electorales –aunque importantes– son solamente parte de un entramado institucional más amplio requerido para el establecimiento de un esquema efectivo de autonomía indígena. El marco constitucional-legal existente en Oaxaca proporciona bases importantes para avanzar en esta dirección. La “Ley indígena” tiene un potencial particularmente relevante en este sentido. Es necesario, no obstante, que sea tomada en serio por el gobierno estatal y produzca los cambios institucionales y las políticas públicas que implica. La tarea de acomodar efectiva y comprensivamente la diversidad cultural dentro del esquema institucional de Oaxaca continúa inconclusa. El marco constitucional-legal existente, y particularmente el reconocimiento de los usos y costumbres electorales, son sin duda buenas noticias, pero no significan de ninguna manera el “triumfo” final del proyecto multicultural en el estado.

En suma, la política del reconocimiento ha contribuido significativamente a los esfuerzos de la elite priísta por mantener la gobernabilidad en el estado y, hasta cierto punto, contener la erosión de su legitimidad. Esta efectividad emana de la legitimidad propia de la estrategia. Parte importante de las demandas indias han sido cumplidas, y los municipios y comunidades indígenas cuentan ahora con mayores herramientas para continuar avanzando en la construcción de su proyecto autonómico. El desarrollo de la agenda multicultural no ha resultado exclusivamente de una iniciativa calculadora por parte del gobierno, pero tampoco únicamente de la movilización indígena; ha sido el resultado de un complejo proceso de confrontación entre actores con intereses opuestos (*cf.* Recondo 2001) que, no obstante, han optado por una estrategia que ha producido resultados favorables o al menos mínimamente aceptables para todos. En este sentido, el futuro de la agenda multicultural en el estado –en particular el establecimiento (o no) de un modelo comprensivo para el ejercicio de la autonomía– dependerá del

desarrollo de este proceso de interacción dialéctica entre la elite política y los indígenas organizados. Las características futuras y por lo tanto los próximos resultados de este proceso son inciertos. Lo que queda claro es que su desarrollo dependerá en gran medida de procesos políticos más amplios, vinculados con la emergencia de amenazas a la gobernabilidad y con la erosión de la legitimidad gubernamental (*cfr.* Van Cott 2000). Lo que también resulta claro es la importancia política de la agenda multicultural en Oaxaca –y presumiblemente otros estados con alto grado de diversidad cultural– así como el potencial estabilizador y legitimador de una política del reconocimiento que tome en serio las demandas y aspiraciones de los pueblos indígenas.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABENTE BRUN, Diego, “Paraguay: Transition from *Caudillo* Rule”, en Abraham F. Lowenthal y Jorge I. Domínguez (eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996, 118-132.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro, *Governability and Legitimacy in Mexico: The Legalisation of Indigenous Electoral Institutions in Oaxaca*, tesis doctoral, Universidad de Essex, Inglaterra, 2002.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, México, INI/Universidad Veracruzana/Gobierno de Veracruz/Fondo de Cultura Económica, 1991.
- ASSIES, Williem, Gemma VAN DER HAAR y André HOEKEMA (eds.), *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*, Amsterdam, Thela Thesis, (s/f)
- BAILÓN CORRES, Jaime, *Pueblos indios, elites y territorio*, México, El Colegio de México, 1999.
- BARABAS, Alicia y Alberto BARTOLOMÉ, “La pluralidad desigual en Oaxaca”, en Alicia Barabas y Miguel Bartolomé (eds.), *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*, México, CONAPO, Colección Regiones, 1990, 13-95.
- , (eds.), *Configuraciones étnicas para las autonomías*, tres volúmenes, México, INI/Conaculta/INAH, 1999.
- BONFIL BATALLA, Guillermo, *Mexico Profundo. Reclaiming a Civilization*, traducción de Phil A Dannis, Austin, Texas, University of Texas Press, 1996.

- BUSTAMANTE, René (et al.), *Oaxaca una lucha reciente: 1960-1978*, México, Ediciones Nueva Sociología, 1978.
- CAMPBELL, Howard, "Class Struggle, Ethnopolitics, and cultural Revivalism in Juchitán", en Howard Campbell (et al.) *Zapotec Struggles. Histories, Politics, and Representations from Juchitán, Oaxaca*, Washington y Londres, Smithsonian Institution Press, 1993, 213-231.
- CDH "Miguel Agustín Pro Juárez", *La violencia en Oaxaca*, México, CDH "Miguel Agustín Pro Juárez", 1996.
- , *La violencia en Guerrero y Oaxaca*, México, CHD "Miguel Agustín Pro Juárez", 1999.
- CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES (CEPES) del PRI, *Memoria. Campaña Política 1986. Lic. Heladio Ramírez López. Consulta al Pueblo*, Oaxaca, Partido Revolucionario Institucional, 1986.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones Delma, 1998.
- COPPEDGE, Michael, "Venezuela: The Rise and Fall of Partyarchy", en Abraham F. Lowenthal y Jorge I. Domínguez (eds.), *op. cit.*, 1996, 3-19.
- DE LA CRUZ, Víctor, "Reflexiones acerca de los movimientos etnopolíticos contemporáneos en Oaxaca", en Alicia Barabas y Miguel Bartolomé (eds.), *Etnicidad y pluralismo cultural*, 1990, 423-445.
- DE LA PEÑA, Guillermo, "El futuro del indigenismo en México: del mito del mestizaje a la fragmentación neoliberal", en Musto Yamada y Carlos Iván Degregori (eds.), *Estados nacionales, etnicidad y democracia en América Latina*, JCAS Symposium Series 15, Osaka, Japan, The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology, 2002.
- DÍAZ MONTES, Fausto, *Los municipios: la lucha por el poder local en Oaxaca*, Oaxaca, México, IIS/UABJO/Gobierno del Estado de Oaxaca, 1992.
- , "Elecciones Municipales en Oaxaca: 1980-1992", *Cuadernos del Sur*, núms. 6-7, enero-agosto, 1994, 93-110.
- DÍAZ POLANCO, Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI Editores/CIIH-UNAM, 1991.
- EMBRIZ, Arnulfo (coord.), *Oaxaca. Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas por Centro Coordinador Indigenista, lengua principal y localidades eminentemente indígenas. 1ª parte*, México, Dirección de Investigación y Promoción Cultural, Subdirección de Investigación-INI, 1994.

- POWERAKER, Joe, "Review Article: Institutional Design, Party Systems and Governability. Differentiating the Presidential Regimes of Latin America", *British Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 4, octubre, 1998, 651-676.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge, "El movimiento indígena y la construcción de la etnicidad en Oaxaca", *Cuadernos del Sur*, núm. 2, septiembre-diciembre, 1992.
- , "UCIRI: Viejas identidades sociales, nuevos referentes culturales y políticos", *Cuadernos del Sur*, núm. 8-9, septiembre, 1994-1995.
- , "Las organizaciones indígenas en Oaxaca", en Miguel A. Bartolomé y Alicia Barabas (eds.), *Autonomías étnicas y estados nacionales*, México, Conaculta/INAH, 1998.
- , (2001), *Reclamos de la identidad: la formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, México, Miguel Angel Porrúa/UABJO.
- HINDLEY, Jane, "Towards a Pluricultural Nation: The Limits of *Indigenismo* and Article 4", en Rob Aitken (et al.), *Dismantling the Mexican State?*, Londres y Nueva York, Macmillan Press, 1996.
- KYMLICKA, Will, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- , *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- , *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- LEWIN, Pedro, "Conflicto sociocultural y conciencia lingüística en Oaxaca", en Alicia Barabas y Miguel Bartolomé, *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*, México, CONAPO, Colección Regiones, 1990, 431-369.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, "La diversidad simulada. Los derechos indígenas en la legislación de los estados de la federación mexicana", en H. Cámara de Diputados, *El derecho a la identidad cultural*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1999, 159-193.
- , *Legislación y derechos indígenas en México*, Oaxaca, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Casa Vieja/Red-es/Ce-Acatl, 2002.
- LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, México, Siglo XXI, 1986.
- MALDONADO, Benjamín y Margarita CORTÉS MÁRQUEZ, "La gente de la palabra sagrada. El grupo etnolingüístico *ayuuk ja'ay* (mixe)", en Alicia Barabas y Miguel A. Bartolomé (eds.), *Configuraciones étnicas para las autonomías*, vol. 2, 1999.

- MARTÍNEZ VÁSQUEZ, Víctor R., *Movimiento popular y política en Oaxaca. 1968-1986*, México, Conaculta, 1990.
- MATÍAS, Pedro y Ignacio RAMÍREZ, "Militarización y 'alerta roja' en Oaxaca; El Ejército busca grupos armados relacionados con la guerrilla", *Proceso*, núm. 1001, enero 8, 1996, 16-21.
- MOGUEL, Julio, y Josefina ARANDA, "Los nuevos caminos en la construcción de la autonomía: La experiencia de la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca", en Julio Moguel, Carlota Botey y Luis Hernández (coords.), *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, Siglo XXI/CEHAM, 1992.
- PAREKH, Bikhu, *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire y New York, Palgrave, 2000.
- PIÑÓN JIMÉNEZ, Gonzalo, "Crisis agraria y movimiento campesino (1956-1986)", en Leticia Reina (ed.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Estado de Oaxaca. 1925-1986*, México, Juan Pablos Editor, Gobierno del Estado de Oaxaca/UABJO/Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1988.
- RECONDO, David, "Mexique: multiculturalisme et démocratisation dans l'Oaxaca", *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 41, abril-junio, 2001, 45-70.
- , *État et coutumes électorales dans l'Oaxaca (Mexique): réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*, tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2002.
- REINA, Leticia, *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI*, México, CIESAS/INI/Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- SÁNCHEZ, Consuelo, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999.
- SARMIENTO, Sergio, "El movimiento indio mexicano y la reforma del Estado", *Cuadernos del Sur*, núm. 16, marzo, 2001.
- SIEDER, Rachel (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire y New York, Palgrave Macmillan, 2002.
- TAYLOR, Charles, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1992.
- VAN COTT, Donna Lee (ed.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Hampshire, Reino Unido, MacMillan Press, 1995.
- , *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.

VÁSQUEZ DE LOS SANTOS, Elena y Yanga VILLAGOMEZ VELÁSQUEZ, "La UCIRI, el café orgánico y la experiencia de un proyecto campesino autogestivo en la producción", *Cuadernos del Sur*, núm. 5, 1993.

VELÁSQUEZ, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000.

ZEDILLO, Ernesto, *Primer Informe de Gobierno. Anexo*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995.

—, *Sexto Informe de Gobierno. Anexo*, México, Poder Ejecutivo Federal, 2000.

#### ENTREVISTAS

Carlos Beas (líder de UCIZONI), Matías Romero, Oaxaca, septiembre 2001.

Gustavo Esteva (asesor de Diódoro Carrasco), Ciudad de Oaxaca, septiembre 2001 y enero 2002.

Cipriano Flores Cruz (Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca), Londres, Inglaterra, mayo 2002.

Aldo González (Presidente Municipal de Guelatao, Oaxaca, integrante de la dirigencia de UNOSJO), julio 2001 y enero 2002.

Salomón Nahmad (director nacional del INI a principios de los ochenta y asesor de Heladio Ramírez y Diódoro Carrasco), Ciudad de Oaxaca, agosto y septiembre 2001.

Adelfo Regino (abogado mixe, integrante de la dirigencia de Ser-Mixe), Ciudad de Oaxaca, enero 2000, enero 2002.

Eloí Vázquez López (líder de la izquierda política en Oaxaca), Ciudad de Oaxaca, septiembre 2001.

#### DIARIOS

*El Imparcial, El Universal, La Jornada, Noticias*

#### FUENTES OFICIALES

*Diario Oficial de la Federación, Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (POEO)*

FECHA DE ACEPTACIÓN DEL ARTÍCULO: 5 de octubre de 2003

FECHA DE RECEPCIÓN DE LA VERSIÓN FINAL: 14 de octubre de 2003