

# MONOGRAFIA DEL DISTRITO ELECTORAL FEDERAL 01 DEL ESTADO DE CHIAPAS

Edmundo Henríquez

## INTRODUCCION

El territorio que comprende el 01 distrito electoral en Chiapas, con cabecera en la ciudad de Palenque, abarca la mayor parte de lo que se conoce como la zona norte del estado y una porción de la llanura costera del Golfo.

Está conformado por los municipios de Tila, Tumbalá, Sabanilla y Salto de Agua, donde la mayor parte de la población es chol, por Yajalón y Chilón, con población tzeltal, todos estos en la zona norte, y por Catazajá, La Libertad y Palenque, en la planicie costera y donde conviven comunidades indígenas, sobre todo en el municipio de Palenque, con asentamientos mestizos, que son la mayoría en los otros dos. El 65% del territorio se encuentra en la región Norte, mientras que el resto, en la planicie costera del golfo.

La primera impresión que se tiene cuando se recorre el distrito, es que está conformado por dos regiones separadas entre sí. En la planicie, el centro se encuentra en Palenque y en el norte, en Yajalón. Las características geográficas son distintas: mientras en el primer caso el paisaje está conformado por escarpadas serranías, en el segundo, como su nombre lo indica, predominan los terrenos planos. Sin embargo, a pesar de que la conformación distrital es artificial, pues obedece a criterios de número de habitantes, las relaciones económicas, políticas y culturales que existen en él lo dotan de una lógica interna.

Algunos académicos consideran que la región norte es en realidad una prolongación de los Altos de Chiapas, está ubicada en las estribaciones de la sierra, y ambas comparten una historia común y cuentan con una población que, en su mayoría, habla alguna lengua mayense.<sup>1</sup>

Sin embargo, las tierras del norte son de mejor calidad, y su menor altitud las hace propicias al cultivo del café, y en algunos casos a la ganadería extensiva. Las tradiciones culturales, como los trajes y los sistemas de cargos, se han diluido más y la religión “costumbrista” se encuentra menos arraigada. Además, en los últimos años la dinámica política muestra importantes diferencias con la de los Altos.

El principal centro comercial de la región es la ciudad de Yajalón, habitada por mestizos, y donde se concentran la mayoría de los servicios.

En los municipios norteños la superficie es sumamente accidentada. Está formada por una cadena de montañas cuyas cimas alcanzan hasta los 2000 metros de altura y se encuentra, frecuentemente, cubierta por nubes provenientes del Golfo, por lo que la humedad del ambiente

---

<sup>1</sup> Sobre las regiones en Chiapas ver: Viqueira, Juan Pedro, Chiapas y sus regiones en Viqueira, J.P. y Ruz, M. *Los Rumbos de otra Historia*, UNAM, CIESAS, CESMECA, 1998 pp 19-40.

es bastante elevada. En medio de la serranía se encuentran pequeñas planicies formadas por las cuencas de los ríos, cuyas tierras de aluvi3n son muy fértiles. Las temperaturas son cálidas en los valles y templadas en lo alto de la sierra.

La topografía es de formación calcárea, por lo que existen numerosas cuevas, algunas de gran tamaño, que, en combinación con la fuerte precipitación pluvial, superior a los 3000 milímetros anuales, crean innumerables corrientes de agua subterráneas y manantiales que escurren por las montañas, y forman ríos caudalosos, orientados hacia las planicies de Tabasco y que desembocan en el Golfo.

Por lo regular, las lluvias inician en mayo y se prolongan hasta marzo del año siguiente, por lo que la temporada seca apenas dura un mes. Sin embargo, en los últimos años el clima ha sufrido modificaciones y los niveles de precipitación han disminuido notablemente, causando severos daños a la agricultura y al medio ambiente.

Aunado a lo anterior, la agricultura y ganadería extensivas han acelerado la deforestación, y la explosión demográfica ha traído como consecuencia elevados índices de migración.

Por su parte, en las llanuras alrededor de Palenque predominan los pastizales y existen numerosos ranchos donde se practica la ganadería extensiva, sobre todo en los municipios de Catazajá y La Libertad donde la población indígena es prácticamente inexistente.

Es en este medio geográfico donde se delimitaron 160 secciones electorales para conformar el distrito 01 del estado de Chiapas. De acuerdo a datos del IFE existen 2191 localidades en su interior. La extensión territorial que abarca el distrito es de 7991 kilómetros cuadrados, que representan el 10.7% de la superficie total del estado de Chiapas.

Como señalamos anteriormente, a pesar de que el distrito tiene una lógica económica y cultural, la extensión territorial, aunada a la falta de vías de comunicación y a la dispersión poblacional, dificulta la organización de los procesos electorales.

La sede del distrito se ubica en uno de sus extremos, lo que dificulta las tareas de supervisión, sobre todo en los municipios de la zona norte, que además son aquellos que presentan mayores obstáculos geográficos y sociales para desarrollar los trabajos del Instituto. Debido a ello, consideramos que sería conveniente que el IFE instalara una oficina municipal en la ciudad de Yajalón, desde donde podrían coordinarse los trabajos en los municipios del norte, mientras que la ciudad de Palenque es el centro de la porción que se encuentra en la planicie del golfo.

Si bien las condiciones geográficas dificultan la organización de las elecciones, su solución se antoja sencilla ante los problemas políticos y culturales que es necesario enfrentar. Para entender la situación que se vive actualmente es necesario tener en cuenta una larga historia de encuentros y desencuentros entre la población indígena que vive en el distrito y las autoridades externas a ellos. Asimismo habría que considerar las causas que han orillado a lo que algunos, sin falta de razón, han llamado una situación de guerra civil entre los choles.

## 1. ANTECEDENTES

Hace varios siglos, durante la época prehispánica, se desarrolló en el territorio de este distrito una de las culturas más sorprendentes del Nuevo Mundo, la civilización Maya, que tuvo uno de sus principales centros, precisamente, en Palenque. Esta ciudad logró su esplendor, durante el período clásico, gracias al trabajo de numerosos campesinos que vivían dispersos en los bosques y montañas y quienes continuaron sobreviviendo dispersos, con una economía basada en el autoconsumo después de la decadencia de esta cultura.

Durante la época post-clásica la región sufrió influencias del centro de México. La tradición oral conservó el recuerdo de un líder llamado Votán que, con un grupo llamado Tzequil, conquistó la Selva Lacandona y los Altos de Chiapas.

Antes de la llegada de los españoles, existía un estado de guerra permanente debido a las rebeliones de la población autóctona en contra de los invasores del centro de México.

A su llegada, los españoles se encontraron con un territorio carente de minas, en el que la única riqueza eran los pobladores, por lo que se aseguraron de contar con su fuerza de trabajo por medio de encomiendas<sup>2</sup>. Sin embargo, la población campesina fue reacia al control de los encomenderos y constantemente huía a la zona selvática. Ante esta situación, se implementó el método de la reducción, que consistía en agrupar a la población en grandes poblados para facilitar su control. Estas reducciones representaron una importante fuente de ingresos para los españoles a través del pago de tributos.

Durante la época virreinal, la producción de la zona norte estaba dominada por el cultivo del cacao, que era el producto más rentable, por ello, los españoles se establecieron en las tierras bajas, donde fundaron la población de Salto de Agua.

Como una forma de controlar a los encomenderos, y controlar a la población autóctona, se crearon cabildos autónomos (Repúblicas de Indios). De esta forma, además de tener un mayor control, las autoridades coloniales reconocieron a las autoridades tradicionales indígenas.

Es importante resaltar que, en la Colonia, la provincia de Chiapas pertenecía a la Audiencia de Guatemala que durante toda esa época fue una región marginal. Dentro de la provincia, lo que actualmente se conoce como el norte del estado fue una zona de frontera en la que el contrabando floreció gracias a la cercanía con las costas tabasqueñas. Existió un incesante movimiento de población y para muchas personas era sencillo sustraerse al control de los españoles simplemente cruzando la frontera o internándose en los bosques tropicales.

Hacia finales del virreinato, debido a las reformas borbónicas, la explotación de productos tropicales se volvió cada vez más rentable. De esta manera se inició un proceso de despojo de las tierras de los indios, y numerosos españoles se avecindaron en sus poblados, donde concentraron el control político. Esta situación persistió hasta después de la Independencia.

---

<sup>2</sup> Alejos García, José, “Los Cholanos de los siglos XVI y XVII. Ponencia presentada en el IV Foro de Arqueología e Historia de Chiapas.

Hacia 1873, las compañías exportadoras de café, instaladas en Guatemala comenzaron a expandirse por el norte del estado<sup>3</sup>.

En poco tiempo, las fincas se constituyeron en la principal actividad económica de la zona, aprovechando la numerosa mano de obra barata. Las fincas cafetaleras ocuparon prácticamente todas las tierras cultivables, y los pueblos se quedaron sin ejidos y los campesinos sin tierras para trabajar. Por ejemplo, la finca El Triunfo ocupaba tres cuartas partes del actual territorio del municipio de Tumbalá<sup>4</sup>.

La vida en la finca, para los indígenas, constituía un régimen de esclavitud virtual. La tienda de raya y las deudas impagables consumían la vida de los trabajadores. Los ancianos jugaban un rol primordial durante esos años como mediadores de conflictos y depositarios de la tradición. La población no indígena, pronto se encontró trabajando para las compañías agro-exportadoras y las ciudades de Yajalón y Salto de Agua cobraron un importante auge. Por su parte, los finqueros realizaron numerosas inversiones para garantizar la exportación del grano. Salto de Agua se convirtió en un importante puerto, donde se embarcaba el café hacia Estados Unidos y Europa.

Esta situación sobrevivió a la revolución mexicana, cuando los finqueros, al ver amenazados sus intereses, apoyaron la contrarrevolución mapachista y movilizaron a los indígenas de las fincas en su favor.

Al participar activamente en la rebelión mapachista, numerosos campesinos cobraron conciencia de las pugnas existentes a nivel nacional. Sin embargo, hacia los años veinte, parecía que la situación no había cambiado. En Tumbalá, la finca El Triunfo, perteneciente a la German-American Coffee Company ocupaba casi todo el municipio.

En Tila y Sabanilla los hermanos Kortum poseían cerca de seis mil hectáreas. No obstante, muchos jóvenes se trasladaban a la capital del estado y a San Cristóbal de Las Casas y comentaban sobre la situación política que se vivía en la entidad en la que los mapaches comenzaban a ser desplazados del poder. En 1924 el Partido Socialista Chiapaneco llevó a la gubernatura al agrarista Carlos Vidal.

Entre 1924 y 1928 se apoyó el reparto agrario en algunas regiones de Chiapas y mejoraron las condiciones de trabajo en las fincas. Pero no será hasta que Lázaro Cárdenas asuma la presidencia de la República en 1934 cuando surja un vigoroso movimiento para expropiar las fincas alemanas y norteamericanas.

En los municipios de Tumbalá, Tila, Sabanilla y Chilón se reparten las tierras y se crean numerosos ejidos. Con esto se establece una alianza entre los campesinos choles y tzeltales con el Estado cardenista integrándose al sistema corporativo. Se vive un período de auge. Beneficiados por la expansión de la educación muchos indígenas se convierten en maestros bilingües y son beneficiados por el relativo desarrollo, a cambio, garantizan al gobierno todos los votos posibles.

---

<sup>3</sup> “Ni Paz ni Justicia”. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas. Mecnografiado. S/f. pp 171.

<sup>4</sup> Sobre este tema ver: Ruz, J. “Coffee and the Reconolization Highland Chiapas, México, 1892-1910” *The World Coffee Economy, 1500-1940*, Ed. Topik, Cambridge, Cambridge, University Press.

Pero a pesar de que los intereses del Estado eran promover las exportaciones para que los campesinos se beneficiaran de ellas, éstos no recibieron ningún apoyo ni por parte del gobierno federal ni del estatal. Esto, aunado a la tendencia de los indígenas de vivir del autoconsumo, trajo como consecuencia que se reconstituyeran las comunidades. Por su parte, la población no indígena, sobre todo los comerciantes de Yajalón y Salto de Agua, se beneficiaron de la nueva situación monopolizando el comercio y reforzando la dicotomía entre indígenas y ladinos.

## 2. LA EPOCA ACTUAL

Para la década de los setenta, el aumento de la demanda del café, provocó un cambio en las prácticas agrícolas. Se abandonó el autoconsumo y la mayoría de los campesinos se volcaron a la siembra del aromático. Los productos de primera necesidad comenzaron a comprarse también en Yajalón y Salto de Agua reforzando el poder de los comerciantes ladinos.

En 1974 tuvo lugar el Congreso Indígena que, organizado por la Diócesis de San Cristóbal, tendría importantes consecuencias en la organización política de los indígenas en el estado, e inspiró diversos movimientos sociales.

Un grupo de intelectuales llegaron a las cañadas y al norte del estado, agrupados en un movimiento denominado Política Popular. Se basaban en la idea de que los campesinos debían potenciar las circunstancias en que vivían. A pesar de su posición opositora al gobierno, recomendaban negociar con instituciones específicas para mejorar el nivel de vida de los campesinos. El eje de la estrategia fue la lucha por créditos para fomentar la producción y comercialización de los productos. Lo anterior dio lugar a la formación de uniones de ejidos. En la zona norte, se consolidó la ARIC-Unión de Uniones, que, en 1980 fundó la Pajal Yakactic, una cooperativa de comercialización. Sin embargo, después de que obtuvo importantes apoyos financieros, se fraccionó por conflictos en torno a su administración<sup>5</sup>.

Cuando se desplomó el precio internacional del café, miles de campesinos quedaron arruinados sin el producto que debería ser comercializado y sin el dinero de su venta. Por su parte, el gobierno federal intervino para apoyar a algunas comunidades, sobre todo a las más fieles al partido oficial. Muchas de éstas posteriormente militarían en el programa Solidaridad Campesino Magisterial (SOCAMA), antecedente de los grupos “Paz y Justicia” y “Los Chinchulines”. Por su parte, las comunidades más afectadas decidieron aislarse del exterior y actualmente simpatizan con el PRD y el zapatismo.

La presión demográfica y la necesidad de volver a los cultivos tradicionales acentuaron los conflictos por las tierras entre las comunidades. Las ofertas de los entonces partidos de oposición se vuelven cada vez más atractivas para algunos sectores de la población, mientras que otros siguen manteniéndose leales al PRI. La presencia de la Diócesis de San Cristóbal es cada vez mayor y se forman numerosos catequistas influidos por la teología de la liberación, al mismo tiempo que las Iglesias protestantes comienzan a ganar adeptos. Los ancianos pierden el poder de antaño y las autoridades ejidales y las asambleas comienzan a regir los destinos de las comunidades.

---

<sup>5</sup> “Ni Paz ni Justicia” op.cit.

Sí tenemos en consideración que una de las características de las comunidades indígenas es su carácter integrador, ya que en ellas los espacios religioso, económico y político se encuentran fuertemente vinculados, se entiende que los cuadros dirigentes pueden ser los mismos en estos espacios. Es así como por una parte los catequistas y por la otra los pastores de las Iglesias Evangélicas adquieren una enorme influencia en la toma de decisiones comunitarias. Sin embargo, al mismo tiempo las opciones políticas se diferenciaron, con lo que las comunidades se polarizaron entre quienes se mantenían fieles al PRI y aquellos que se sentían traicionados por el gobierno

Estando así la situación, el 1 de enero de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional hace su aparición pública y la polarización se incrementa de manera dramática. La tensión que provocó el levantamiento hace que aumente la intolerancia y los enfrentamientos entre quienes sostienen alguna de las posiciones se incrementa.

A partir de este momento la violencia se generaliza en la región e incluso adquiere tintes de una guerra civil.

Si bien los problemas por la definición de los linderos entre los ejidos y, en general, los conflictos agrarios se remontan a mucho antes del levantamiento, con la crisis de 1994, éstos se agudizan. Por otra parte, los enfrentamientos cobran numerosas vidas en ambos bandos y muchas personas tienen que abandonar sus comunidades cuando constituyen una minoría. La violencia desatada por los pristas ha sido ampliamente documentada, pero también ha existido por parte de sus oponentes.

Si bien en las elecciones federales de 1991 el PRI aun conseguía la mayor parte de los votos con el 83%, la presencia de la oposición ya es significativa, y para esos años el PPS obtiene el 11%. Por su parte, el PRD solo alcanza el 0.9%<sup>6</sup>.

Para la elección federal de 1994, la votación del PRI disminuye hasta el 52.4% mientras que el PRD incrementa su votación hasta el 38.9%. Sin embargo, estos resultados no reflejan claramente la correlación de fuerzas en la región, ya que es probable que los apoyos masivos por parte de los gobiernos federal y estatal al PRI hayan influido en estos resultados. De cualquier manera, la elección fue severamente impugnada por la oposición, lo que traería como consecuencia que los sectores simpatizantes de los zapatistas se abstuvieran de votar en las elecciones locales de 1995.

Efectivamente, con una participación del 36% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el PRI obtiene el 69% de los votos y el PRD el 26%. Es conocido que días antes de los comicios la comandancia general instruyó a sus bases para que se abstuvieran de votar. Como lo demuestran los resultados electorales, el principal damnificado por esta estrategia fue el PRD. Si analizamos las votaciones de las elecciones federales de 1994 podríamos concluir que, de haberse mantenido las tendencias, el PRD hubiese obtenido las presidencias municipales de Salto de Agua y Tila y aunque con menor presencia, tenía la oportunidad de alcanzar resultados importantes en Sabanilla

---

<sup>6</sup> Sobre el análisis de los resultados electorales ver: Sonnleitner, Willibald "Promesas y desencantos de una democratización incipiente pero inacabada (1991-1998), Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en Los altos de Chiapas (1991-1998), coordinado por J.P. Viqueira y W. Sonnleitner, México, CIESAS/COLMEX/IFE, 2000 pp 107-208.

y Tumbalá. Pero si el PRD resultó perjudicado, el PRI, aglutinado en el grupo "SOCAMA" (Solidaridad Campesino Magisterial) obtuvo todas las presidencias municipales y la diputación local. Esto traería como consecuencia que desde las presidencias municipales se organizara una arremetida feroz en contra de los opositores.

En el segundo trimestre de 1995 se forma el grupo "Paz y Justicia" "El diputado priísta Samuel Sánchez señaló que la creación de Paz y Justicia obedeció al proceso de radicalización en la orientación de los simpatizantes zapatistas y perredistas de los ejidos de Tila, Sabanilla, Salto de Agua y Tumbalá".

A partir de este momento se recrudece la violencia y los enfrentamientos se vuelven rutinarios. Para las elecciones federales de 1997 los simpatizantes zapatistas, lejos de abstenerse, deciden boicotear abiertamente la elección. En el distrito 01 son quemadas 26 casillas y la jornada electoral se desarrolla en medio de la violencia. El abstencionismo se incrementa y la participación electoral sólo llega al 25%. El PRI obtiene la diputación con el 79% de los votos y el PRD sólo alcanza el 13.7%. Como consecuencia de esta actitud, los grupos priístas radicalizan aún más su postura y los opositores responden con violencia a la violencia. En los siguientes tres años los asesinatos son constantes y el Estado de Derecho desaparece por completo.

En esta coyuntura se desarrollan las elecciones federales y locales del año 2000. Ante la posibilidad de derrotar al PRI, tanto en la contienda por la presidencia de la República como en la elección para gobernador del estado, la estrategia opositora se modifica. La participación alcanza niveles cercanos al 50% y, en la región chol el PRI es derrotado. En las elecciones para gobernador la Alianza por Chiapas alcanza el 54.3% de los votos y el PRI el 45.5%.

La llegada de Pablo Salazar a la gobernatura de Chiapas facilitó el inicio del proceso de reconciliación entre los grupos enfrentados, algunos desplazados han retornado a sus comunidades de origen y se han logrado firmar varios acuerdos. No obstante, la situación sigue siendo sumamente explosiva y las rencillas y rencores existentes no permiten garantizar que la reconciliación llegue a feliz término.

En este escenario se llevarán a cabo las elecciones del próximo año. Entre los principales obstáculos que el Instituto tendrá que enfrentar, además de los procedimentales que se analizan en el siguiente apartado, queda claro que la intolerancia y la falta de una cultura política democrática son de extraordinarias dimensiones y no podrán ser resueltas en el corto plazo. Sin embargo, el IFE, para cumplir con el mandato constitucional de promover la vida democrática del país tiene la obligación de incidir en estos aspectos.

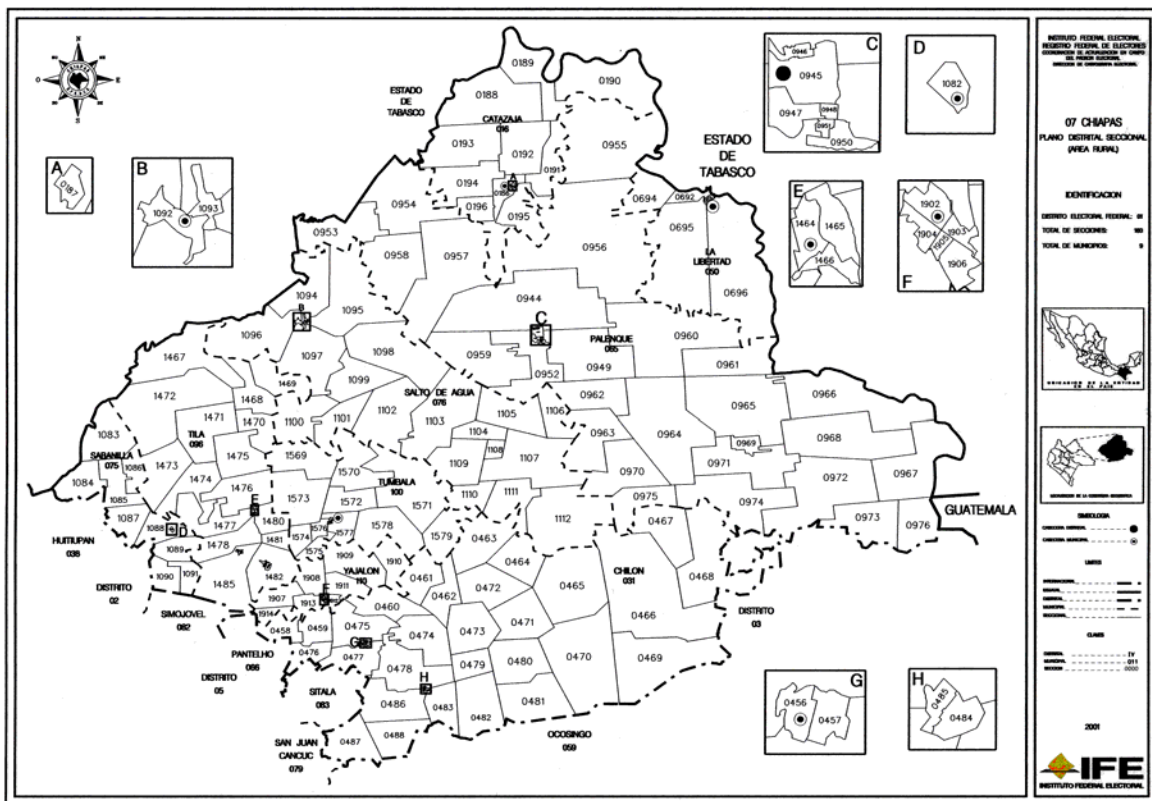
Durante el transcurso de esta investigación nos ha quedado claro que, a pesar del interés del Instituto en fortalecer los valores de la democracia, lo cual se ha plasmado en el Plan Trienal, las limitaciones presupuestales le impiden implementar los mecanismos necesarios para combatir la intolerancia y fomentar la cultura democrática en la medida que los graves problemas descritos lo requieren.

Consideramos que es necesario dar una batalla para hacer conscientes a las distintas autoridades y, en general a los ciudadanos del país, de la imperiosa necesidad que tiene el Instituto de contar con los recursos suficientes para afrontar estos problemas, pues se encuentra en juego la consolidación de las prácticas democráticas en una de las regiones más sensibles de México.

Sería conveniente que el Instituto se abocara a formar grupos de personas, originarias de las comunidades indígenas, para que desplieguen, desde su cultura, programas y talleres que puedan tener cobertura sobre la mayor parte de los pobladores adultos de estas regiones. Si bien es de suma importancia el trabajo que se realiza con la niñez y juventud, es en la familia donde se adquieren los valores fundamentales, además de que son los adultos quienes rigen los destinos de estas comunidades.

Para consolidar las prácticas democráticas entre los indígenas es imprescindible fomentar la tolerancia, ya que, sin ésta el futuro se vislumbra plagado de riesgos de que desate la violencia y que predomine el autoritarismo, de cualquier signo, entre los pueblos del distrito 01 del estado de Chiapas.

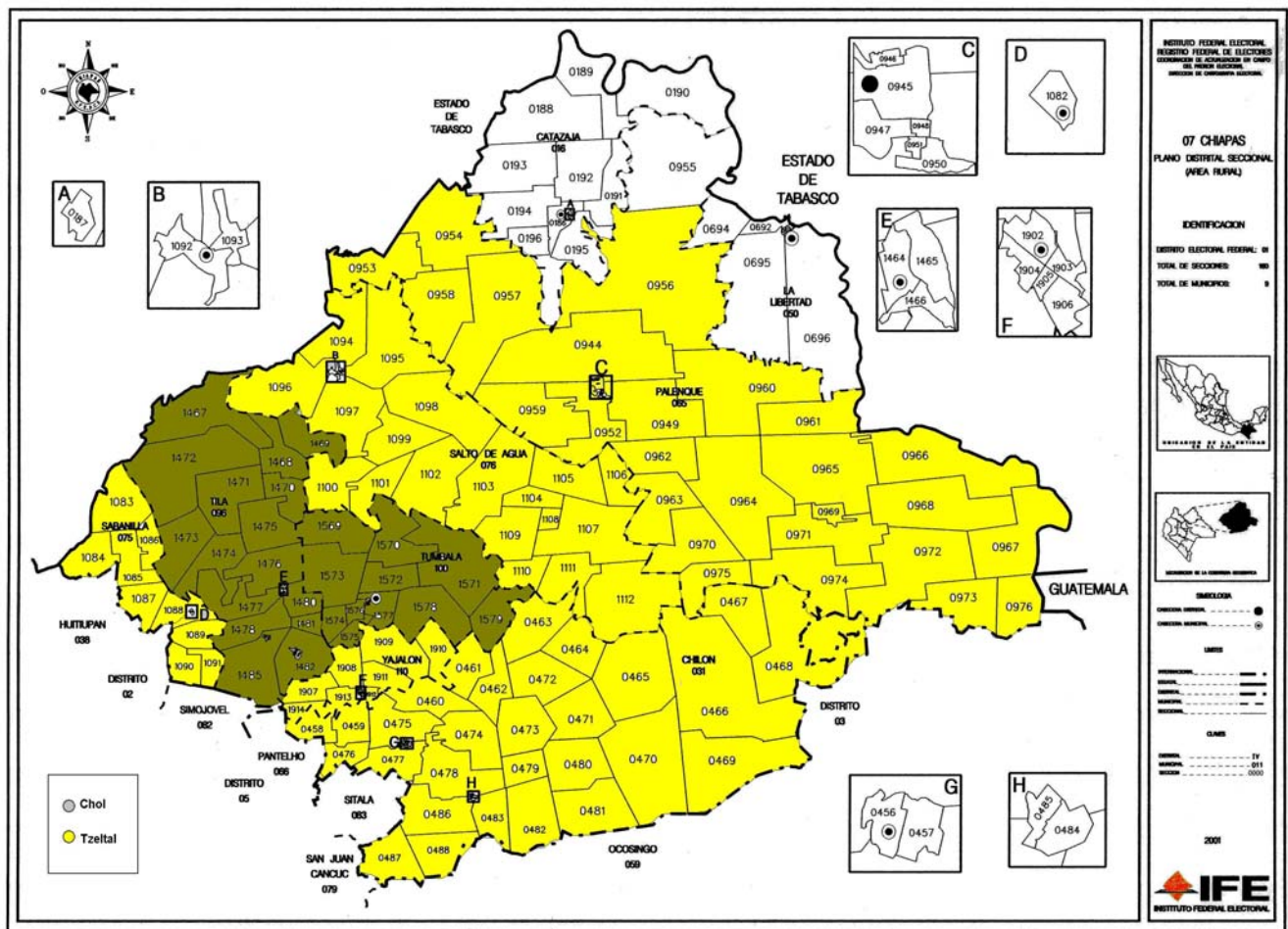
### DISTRITO ELECTORAL FEDERAL 01 CON CABECERA EN PALENQUE, CHIAPAS







**REGIONES CON ALTA DENSIDAD DE HABLANTES  
DE LENGUA INDÍGENA (+70%).  
Distrito 01 de Palenque, Chiapas**

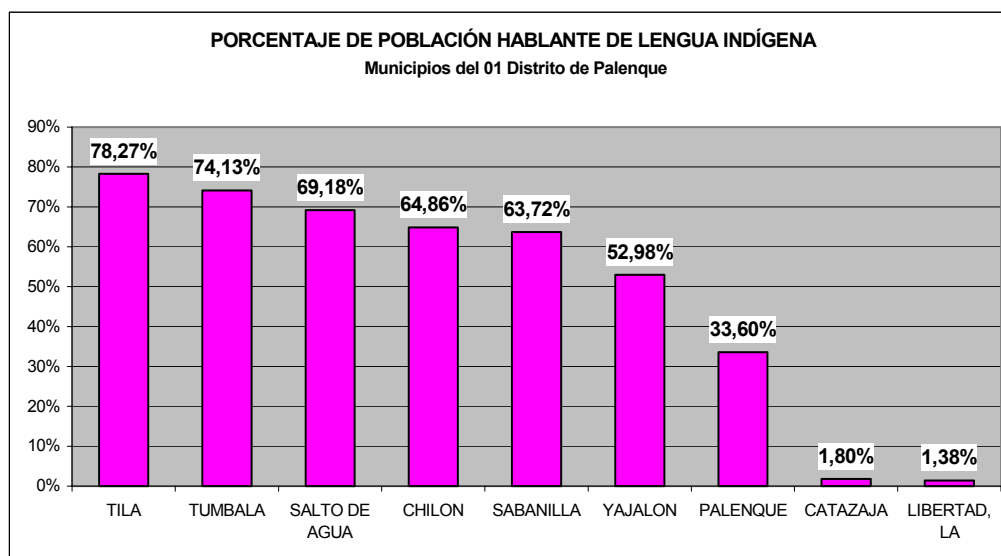


**POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA**  
**MUNICIPIOS DEL 01 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS**  
**DE MAYOR A MENOR PORCENTAJE**

MUNICIPIO	POBLACION TOTAL	HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA	
		TOTAL	%
TILA	58,153	45,517	78.27%
TUMBALA	26,866	19,915	74.13%
SALTO DE AGUA	49,300	34,108	69.18%
CHILON	77,686	50,387	64.86%
SABANILLA	21,156	13,480	63.72%
YAJALON	26,044	13,798	52.98%
PALENQUE	85,464	28,712	33.60%
CATAZAJA	15,709	282	1.80%
LIBERTAD, LA	5,288	73	1.38%
<b>01 DISTRITO DE PALENQUE</b>	<b>365,666</b>	<b>206,272</b>	<b>56.41%</b>
<b>TOTAL DE LA ENTIDAD</b>	<b>3,920,862</b>	<b>809,562</b>	<b>20.65%</b>

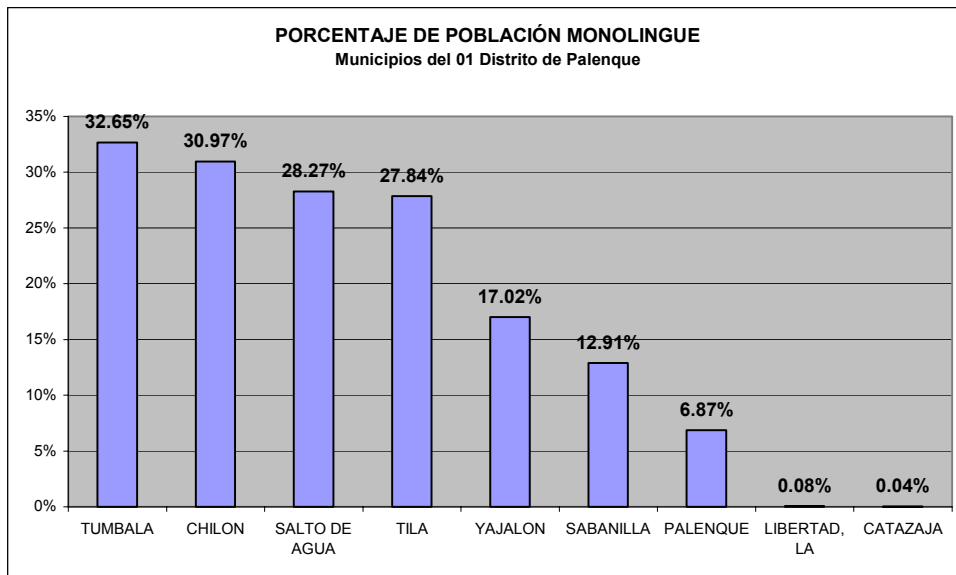
Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda 2000

Nota: El Censo cuenta a los hablantes de lengua indígena sólo entre la población con 5 años y más.



**INDICADORES SOBRE MONOLINGUISMO**  
**MUNICIPIOS DEL 01 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS**  
**DE MAYOR A MENOR PROPORCIÓN DE MONOLINGUISMO**

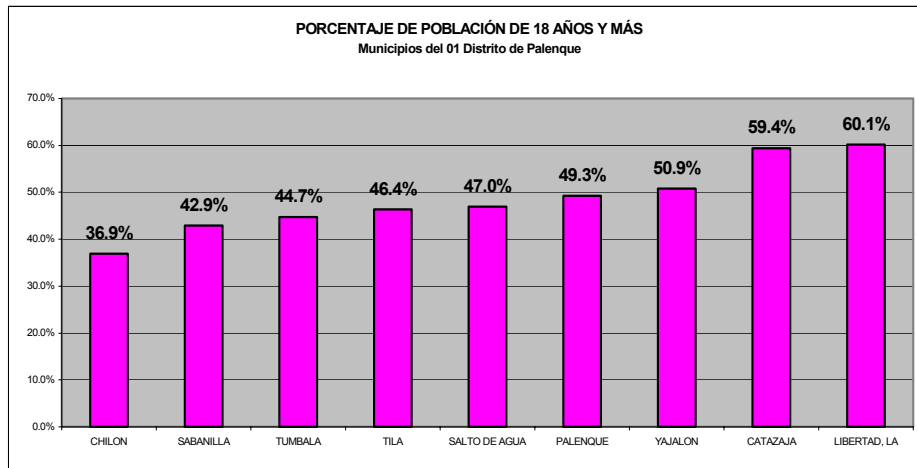
MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS QUE HABLA LENGUA INDÍGENA Y NO HABLA ESPAÑOL	
		TOTAL	%
TUMBALA	26,866	8,771	32.65%
CHILON	77,686	24,056	30.97%
SALTO DE AGUA	49,300	13,936	28.27%
TILA	58,153	16,192	27.84%
YAJALON	26,044	4433	17.02%
SABANILLA	21,156	2,731	12.91%
PALENQUE	85,464	5871	6.87%
LIBERTAD, LA	5,288	4	0.08%
CATAZAJA	15,709	7	0.04%
<b>01 DISTRITO DE PALENQUE</b>	<b>365,666</b>	<b>65,697</b>	<b>17.97%</b>
<b>TOTAL DE LA ENTIDAD</b>	<b>3,920,892</b>	<b>295,868</b>	<b>7.55%</b>



## INDICADORES DEMOGRÁFICOS

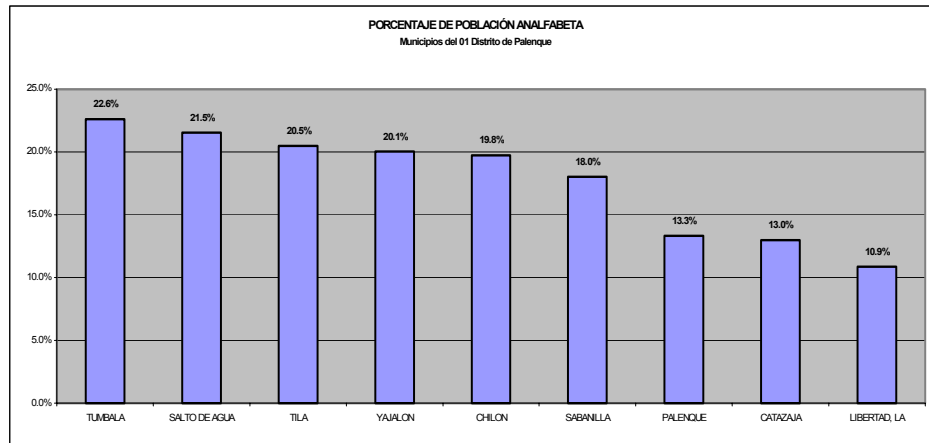
MUNICIPIOS DEL 01 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS  
DE MENOR A MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN ADULTA (DE 18 AÑOS Y MÁS)

MUNICIPIO	POBLACION TOTAL	POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS	
		TOTAL	%
CHILON	77,686	28,671	36.9%
SABANILLA	21,156	9,086	42.9%
TUMBALA	26,866	12,018	44.7%
TILA	58,153	26,990	46.4%
SALTO DE AGUA	49,300	23,161	47.0%
PALENQUE	85,464	42,117	49.3%
YAJALON	26,044	13,246	50.9%
CATAZAJA	15,709	9,327	59.4%
LIBERTAD, LA	5,288	3,179	60.1%
<b>01 DISTRITO DE PALENQUE</b>	<b>365,666</b>	<b>167,795</b>	<b>45.89%</b>
<b>TOTAL DE LA ENTIDAD</b>	<b>3,920,892</b>	<b>2,016,925</b>	<b>51.4%</b>



**INDICADORES EDUCATIVOS**  
**MUNICIPIOS DEL 01 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS**  
**DE MAYOR A MENOR PORCENTAJE DE ANALFABETISMO**

MUNICIPIO	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS ANALFABETA		POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS CON SECUNDARIA COMPLETA		GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD
		TOTAL	%	TOTAL	%	
TUMBALA	26,866	6,079	22.6%	1,008	3.8%	3.48
SALTO DE AGUA	49,300	10,621	21.5%	1,950	4.0%	3.61
TILA	58,153	11,906	20.5%	2,025	3.5%	3.81
YAJALON	26,044	5,223	20.1%	1,287	4.9%	4.62
CHILON	77,686	15,343	19.8%	1,985	2.6%	3.12
SABANILLA	21,156	3,818	18.0%	706	3.3%	2.83
PALENQUE	85,464	11,391	13.3%	5,456	6.4%	5.07
CATAZAJA	15,709	2,042	13.0%	1,254	8.0%	5.17
LIBERTAD, LA	5,288	575	10.9%	386	7.3%	4.70
<b>01 DISTRITO DE PALENQUE</b>	<b>365,666</b>	<b>66,998</b>	<b>18.3%</b>	<b>16,057</b>	<b>4.4%</b>	<b>4.05</b>
<b>TOTAL DE LA ENTIDAD</b>	<b>3,920,892</b>	<b>522,608</b>	<b>13.3%</b>	<b>263,404</b>	<b>6.7%</b>	<b>5.35</b>

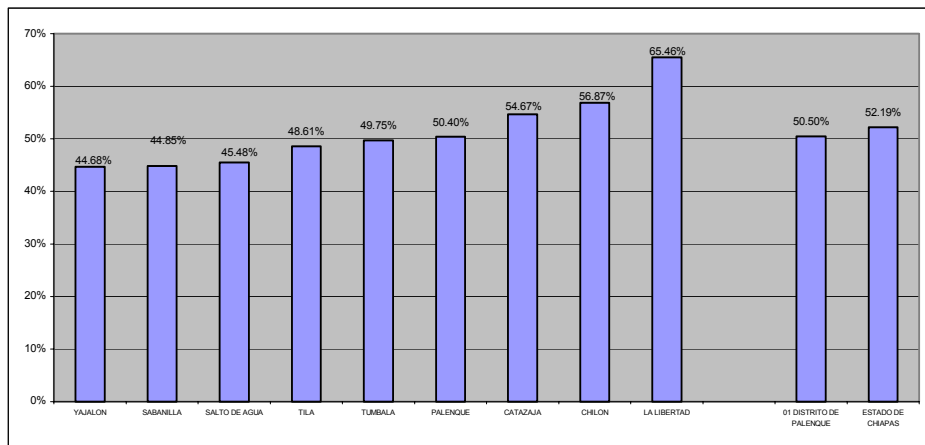


PROCESO FEDERAL ELECTORAL 2000  
ELECCIÓN PRESIDENCIAL

**PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR MUNICIPIO**

01 DISTRITO DE PALENQUE, CHIAPAS

MUNICIPIO	LISTA NOMINAL	VOTACIÓN TOTAL	PARTICIPACIÓN
YAJALON	14,934	6,672	44.68%
SABANILLA	9,981	4,476	44.85%
SALTO DE AGUA	24,058	10,942	45.48%
TILA	28,977	14,085	48.61%
TUMBALA	13,263	6,599	49.75%
PALENQUE	45,559	22,961	50.40%
CATAZAJA	9,752	5,331	54.67%
CHILON	38,063	21,646	56.87%
LA LIBERTAD	3,416	2,236	65.46%
<b>01 DISTRITO DE PALENQUE</b>	<b>188,003</b>	<b>94,948</b>	<b>50.50%</b>
<b>ESTADO DE CHIAPAS</b>	<b>2,087,585</b>	<b>1,089,447</b>	<b>52.19%</b>



# MONOGRAFIA DEL DISTRITO ELECTORAL FEDERAL 03 DEL ESTADO DE CHIAPAS

Carmen Legorreta

## INTRODUCCIÓN

Al utilizar el Censo de Población y Vivienda del 2000 del INEGI para hacer una parte de esta monografía descubrí que había problemas significativos con los datos de población en 6 de los 9 municipios que componen el distrito electoral federal 03 de Chiapas, siendo el caso más grave el de Sitalá.

El problema se encuentra a primera vista si sumamos los valores absolutos de la población de 0 a 4 años con la de más de 5 años de edad de cualquiera de estos municipios veremos los resultados no coinciden, como debieran, con los datos que presenta el INEGI en la columna del total de la población de cada municipio. Por ejemplo, en el caso de Sitalá, al sumar la población de 0 a 4 años con la de 5 años y más, resulta una población total de 4,536; mientras que el dato que presenta el INEGI para este municipio es de 7,987 personas. Es decir, hay una diferencia de 3,451 personas que aparecen en la población total y después desaparecen del resto de los indicadores de población.

Esta falta de consistencia entre los datos se confirma si comparamos los datos del censo del 2000 con los correspondientes del censo del 90. Si tomamos de nuevo como ejemplo el municipio de Sitalá, vemos que el único dato que resulta congruente con el censo de 1990, es el de la población total del municipio, pues ésta es para el 2000 de 7,987, y para 1990 era de 6,640 personas. Es decir, se aprecia un incremento lógico o esperado de la población. Pero si comparamos otros indicadores entre el censo del 2000 y del 90 del mismo municipio encontramos que estos son absurdos, pues por ejemplo el dato de la población de más de 5 años era para el 90 de 5,381, mientras que para el 2000 nos reportan que son 3,841. Es decir, según el censo del 2000 la población registrada en este importante indicador disminuye drásticamente en lugar de presentar un aumento al menos proporcional al que presenta el dato de total de la población total. El mismo resultado obtenemos con el dato de población de más de 5 años que habla una lengua indígena, pues para 1990 era de 5,114 ; mientras que para el 2000 supuestamente disminuye a 3,576.

Una vez más confirmé la falta de consistencia en los datos del censo del 2000, cuando traté de comparar el dato de la población de 18 años y más correspondiente a los nueve municipios del distrito 03, que es de 138,122, con el dato de la lista nominal del IFE correspondiente a este mismo distrito, que es de 170,428. En este caso hay un faltante de 32,306 personas mayores de 18 años, a quienes el IFE tiene perfectamente identificadas, pero que no aparecen en el censo del 2000 en la categoría de personas de 18 años y más. Y de nueva cuenta la población de 18 años y más de cada uno de los municipios del distrito es mayor en 1990 que en el 2000.

Buscando una respuesta a este tipo de incongruencias encontré en el censo del 2000 una columna denominada población con edad no especificada, en la que aparece la población que hace falta en cada municipio. De tal manera que al sumar los datos de esta columna con los de la población de 0 a 4 años y de más de 5 años, obtenemos el mismo dato de la población total de cada municipio.



**INDICADORES EN LOS QUE SE DIVIDE EL TOTAL DE LA POBLACIÓN  
MUNICIPIOS DEL 03 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS**

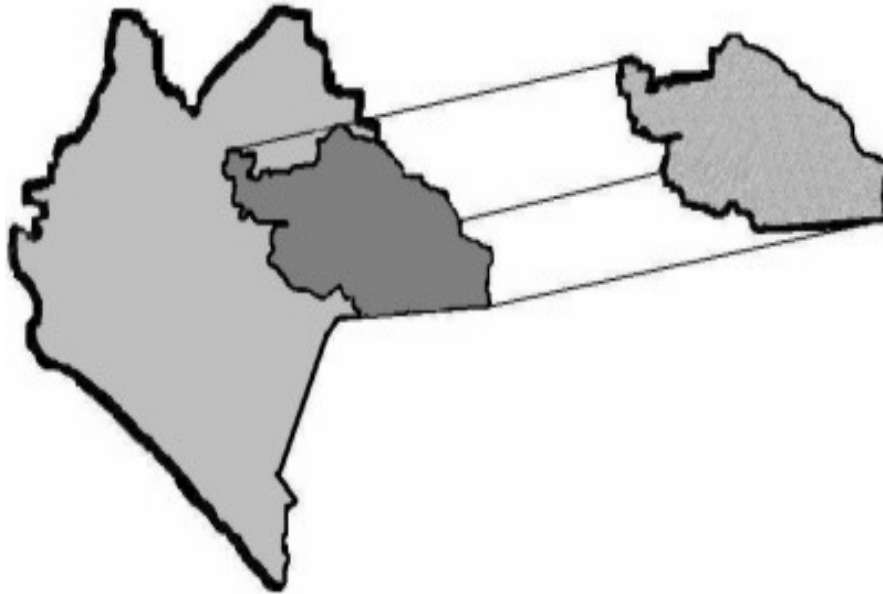
<b>Municipio</b>	<b>Población total</b>	<b>Población de 0 a 4 años</b>	<b>Población de 5 años y más</b>	<b>Población con edad no especificada</b>	<b>% de la población con edad especificada</b>
SITALA	7,987	695	3,841	3,451	57%
OCOSINGO	146,696	16,794	91,046	38,856	74%
ALTAMIRANO	21,968	2,454	13,407	6,087	72%
MARGARITAS, LAS	87,034	11,842	66,866	8,326	90%
SAN JUAN CANCUC	20,688	2,839	16,125	1,724	92%
OXCHUC	37,887	5,831	31,128	928	98%
BENEMERITO DE LAS AMERICAS	14,436	2,343	11,981	110	99%
MARAVILLA TENEJAPA	10,526	1,796	8,573	157	99%
MARQUES DE COMILLAS	8,580	1,319	6,565	696	92%
<b>03 DISTRITO de OCOSINGO</b>	<b>355,802</b>	<b>45,913</b>	<b>249,532</b>	<b>60,335</b>	<b>83%</b>

Las consecuencias de esta clasificación del censo del 2000 son al menos tres: 1) Que no son comparables los datos del censo del 2000 con los censos anteriores, excepto en el dato de población total, 2) que los valores absolutos de los indicadores de población de más de 5 años, de más de 12, de más de 15, de más de 18 años y que habla lengua indígena entre otros están subestimados y sólo en tres (Oxchuc, Benemérito de las Américas y Maravilla Tenejapa) de los 9 municipios del distrito se aproximan a la población existente; y 3) Que cuando se calculan los porcentajes de la población de más de 5 años, de más de 15 años, de más de 18 años, y la población monolingüe, entre otros; resultan significativamente subestimados, porque estos se sacan sobre la base de la población total. De esto resulta por ejemplo que la población de más de 5 años el municipio de Sitalá representa el 48.1%, y la población de más de 5 años que habla una lengua indígena en el mismo municipio es de 44.8%, cuando de la observación en campo constatamos que hay una proporción mucho más alta, casi cercana al 100%, que habla tzeltal, y que es mayor el porcentaje de la población de más de 5 años con respecto a la total. En cambio esta realidad está mejor reflejada con los porcentajes que resultan del censo del 90; en donde la población de más de 5 años representaba el 81% y la que hablaba una lengua indígena constituía el 95%.

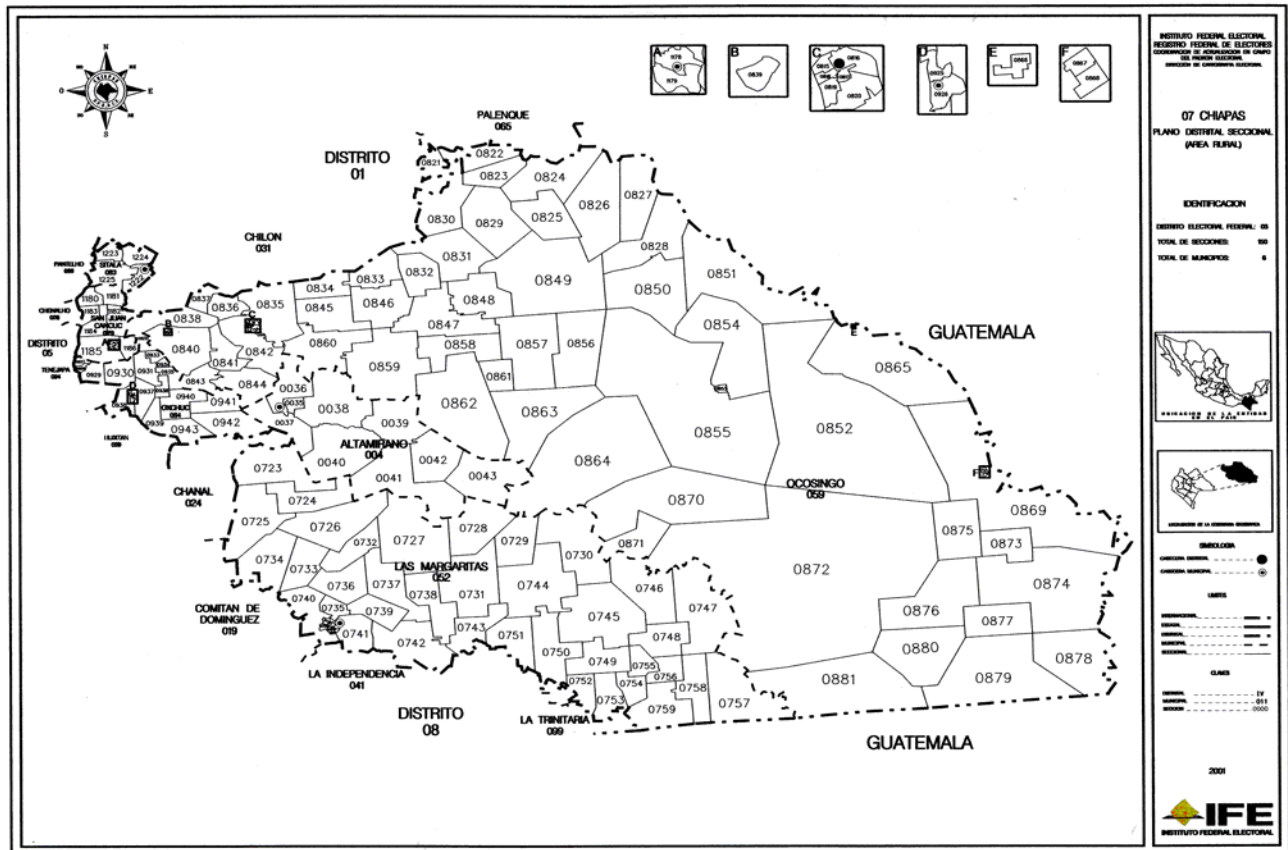
A pesar de haber apreciado estas deficiencias decidí presentar los cuadros con los datos del censo del 2000 del INEGI, pero haciendo la advertencia de que los cálculos de porcentajes deben ser tomados con reserva y que no podemos esperar que los valores absolutos de algunos indicadores del censo del 2000, como el de la población de más de 18 años coincida con los de otras bases de datos, como lo demuestra su correlación con el dato de lista nominal del IFE.

## 1. SITUACIÓN GEOGRAFICA

El distrito electoral federal 03 del estado de Chiapas se ubica al noroeste del estado. Su extensión territorial comprende un total de 17,835.8 km<sup>2</sup>, que representa el 23.6% de la entidad federativa, por ello es el distrito más extenso del estado. Está conformado por 9 municipios: San Juan Cancuc, Oxchuc, Sitalá, Altamirano, Ocosingo, Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas, Las Margaritas y Maravilla Tenejapa. Tres de estos municipios se crearon en julio de 1999. Los nuevos municipios son: Benemérito de las Américas conformado por 14 comunidades y Marqués de Comillas conformado por veinticuatro comunidades, las cuales pertenecían a la municipalidad de Ocosingo; y el municipio de Maravilla Tenejapa, que se integró por treinta comunidades que se desprendieron del municipio de Las Margaritas. Colinda al norte con el distrito 01 con cabecera en Palenque, al oeste con los distritos 05 y 08 de San Cristóbal de las Casas y Comitán de Domínguez, respectivamente, al este y al sur con la República de Guatemala. A continuación se presenta el mapa del distrito:



## DISTRITO ELECTORAL FEDERAL 03 DEL ESTADO DE CHIAPAS, CON CABECERA EN OCOSINGO



Nota: En este mapa no se registran los nuevos municipios.

## 2. CARACTERÍSTICAS SOCIOCULTURALES

### 2.1 Demografía

La primera característica demográfica significativa de las regiones a las que pertenece el distrito 03 (Altos y Selva) es que presentan una muy alta tasa de crecimiento de la población. Sobre todo después de la década de los 70 las dos regiones presentan una dinámica de crecimiento explosiva. En 1970 la población de Los Altos era de 318, 474 habitantes, y la de la Selva de 75, 234. Para 1990 el número de habitantes se había incrementado a 653, 314 en los Altos y 224,624 en la Selva.<sup>1</sup> Esto supone una tasa de crecimiento anual de 3.7% en Los Altos y 5.6% en la Selva, muy superior a la media nacional que es de 2.6%. Este acelerado crecimiento demográfico y la ausencia de perspectivas económicas viables para la población indígena, son dos de los muchos factores que hacen conflictivo al distrito 03 en sus municipios y zonas indígenas.

La segunda característica demográfica del distrito es que presenta una composición según grupos de edades típica de las regiones rurales e indígenas del país. El rasgo más sobresaliente es que más del 50% de la población es menor de 18 años. Mientras que es muy reducido el número de personas mayores de 50 años. Se trata entonces de un distrito en el que predomina la población menor de edad y los jóvenes.

**CUADRO No. 1**  
**SITUACIÓN DEMOGRÁFICA**  
**MUNICIPIOS DEL 03 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS**

Municipio	Población total	Población de 0 a 4 años		Población de 5 años y más		Población de 18 años y más	
		TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
SITALA	7,987	695	15.3	3,841	48.1	2,166	27.1
OCOSINGO	146,696	16,794	15.6	91,046	62.1	50,011	34.1
ALTAMIRANO	21,948	2,454	15.5	13,407	61.1	7,531	34.3
MARGARITAS, LAS	87,034	11,842	15.0	66,866	76.8	37,941	43.6
SAN JUAN CANCUC	20,688	2,839	15.0	16,125	77.9	9,158	44.3
OXCHUC	37,887	5,831	15.8	31,128	82.2	17,120	45.2
BENEMERITO DE LAS AMERICAS	14,436	695	16.4	11,981	83.0	6,332	43.9
MARAVILLA TENEJAPA	10,526	1,796	17.3	8,573	81.4	4,431	42.1
MARQUES DE COMILLAS	8,580	1,319	16.7	6,565	76.5	3,432	40.0
<b>03 DISTRITO DE OCOSINGO</b>	<b>355,802</b>	<b>45,913</b>	<b>15.5</b>	<b>249,532</b>	<b>70.1</b>	<b>138122</b>	<b>38.8</b>

<sup>1</sup> INEGI, Censo General de Población y Vivienda de 1970 y de 1990.

## 2.2 Lenguas indígenas

De las 249,532 habitantes mayores de 5 años que se localizan en el distrito, 176,834 hablan al menos una lengua indígena, lo que representa el 70.9% de la población. Si bien es cierto que este porcentaje varía en cada uno de los municipio que componen el distrito, es un hecho que en todos ellos hay una proporción significativa de población que habla alguna lengua indígena (Ver cuadro No. 2).

**CUADRO No. 2**  
**POBLACIÓN QUE HABLA LENGUA INDÍGENA**  
**MUNICIPIOS DEL 03DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS**

Municipio	Población total	Población de 5 años y más		Población de 5 años y más que habla lengua indígena	
		TOTAL	%	TOTAL	%
SITALA	7,987	3,841	48.1	3,576	93.0
SAN JUAN CANCUC	20,688	16,125	77.9	15,810	98.0
OXCHUC	37,887	31,128	82.2	30,595	98.3
OCOSINGO	146,696	91,046	62.1	72,993	80.2
ALTAMIRANO	21,948	13,407	61.1	8,943	66.7
MARGARITAS, LAS	87,034	66,866	76.8	34,896	52.2
MARAVILLA TENEJAPA	10526	8,573	81.4	3,692	43.1
MARQUES DE COMILLAS	8580	6,565	76.5	2,583	39.3
BENEMERITO DE LAS AMERICAS	14,436	11,981	83.0	3,746	31.3
<b>03 DISTRITO de OCOSINGO</b>	<b>355,782</b>	<b>249,532</b>	<b>70.1</b>	<b>176,834</b>	<b>70.9</b>

Fuente: elaborado con datos del Censo General de población y Vivienda del INEGI, 2000

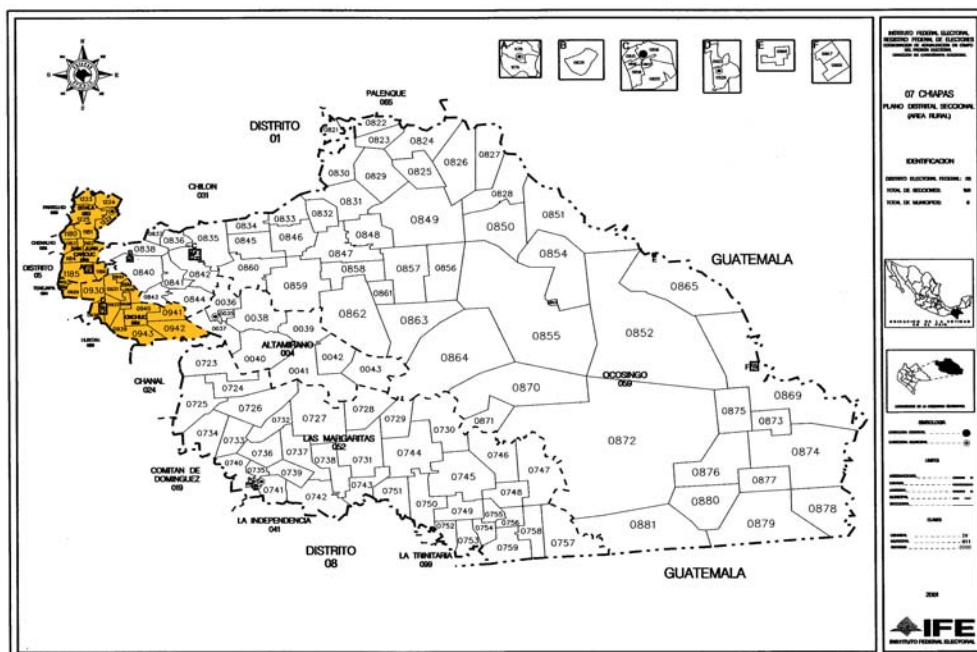
El tzeltal y el tojolabal son las dos principales lenguas indígenas que se hablan en el distrito. El tzeltal es hablado por 126,655, es decir el 70.2% del total de la población mayor de 5 años que habla una lengua indígena; y el tojolabal por 34,368 personas y representa el 19.4%. La tercera lengua en importancia es el chol, que es hablado por 8,292 personas, y representa el 4.7% de la población mayor de 5 años que habla una lengua indígena en el distrito. Le sigue en orden a su importancia numérica el tzotzil, que es hablado por el 3.3%, lo que implica a 5,838 individuos (ver cuadro No. 3). Además, en el distrito hay 4,296 habitantes, el 2.4%, que hablan otras lenguas menos comunes, estas son: kanjobal, maya lacandón, zoque, mame, mixe, chinanteco, chontal, kexchí, mazateco, mixteco, nahuatl, quiché, totonaca, zapoteco, chuj, ixil, mame, mazahua, otomí, entre otras lenguas. Esta amplia diversidad de lenguas indígenas en el distrito es el resultado de la migración que hubo hacia la Selva Lacandona de otras regiones de Chiapas y Guatemala y de otros estados de la República.

**CUADRO No. 3.  
POBLACIÓN Y LENGUAS.  
MUNICIPIOS DEL 03 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS**

Municipio	Total de población de 5 años y más	Total de población de 5 años y más que habla lengua indígena	% de población de 5 años y más que habla tzeltal	% de población de 5 años y más que habla tojolabal	% de población de 5 años y más que habla chol	% de población de 5 años y más que habla tzotzil
SITALA	3,841	3,576	99.9	0.0	0.1	0.0
OCOSINGO	91,046	72,993	89.0	0.6	7.6	1.8
ALTAMIRANO	13,407	8,943	57.9	38.9	0.6	1.3
MARGARITAS, LAS	66,866	34,896	2.9	85.1	1.0	6.3
SAN JUAN CANCUC	16,125	15,810	99.9	0.0	0.0	0.0
OXCHUC	31,128	30,595	98.7	0.0	0.6	0.6
BENEMERITO DE LAS AMERICAS	11,981	3,746	38.1	0.0	34.9	5.0
MARAVILLA TENEJAPA	8,573	3,692	24.1	19.7	8.0	35.1
MARQUES DE COMILLAS	6,565	2,583	44.6	0.3	21.4	20.6
<b>03 DISTRITO de OCOSINGO</b>	<b>249,532</b>	<b>176,834</b>	<b>70.2</b>	<b>19.4</b>	<b>4.7</b>	<b>3.3</b>

FUENTE : INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 2000.

**REGIONES CON ALTA DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA  
(+70%: Oxchuc y San Juan Cancuc).  
Distrito 03 de Ocosingo, Chiapas.**



## 2.3 Monolingüismo

Al presentarse los datos de monolingüismo calculados con base en la población total tenemos un resultado distorsionado de este indicador en todos los municipios, debido a las deficiencias del censo del 2000 que advertimos en la introducción. Esta distorsión se puede apreciar muy claramente en el porcentaje que corresponde al municipio de Sitalá, que aparece muy subestimado, con sólo 28.06% de monolingüismo, cuando en realidad el porcentaje de su población monolingüe es evidentemente superior a la de Oxchuc. Para corregir esta distorsión calculé otro porcentaje sobre el dato de la población de 5 años y más, que logra presentar proporciones más congruentes con la realidad (ver cuadro No. 4). Pero, ya sea considerando uno u otro porcentaje, se muestra que una proporción importante de la población del distrito es monolingüe, y que este rasgo de acentúa significativamente en algunos municipios. Situación que es de relevancia para el IFE, pues dicho monolingüismo se acentúa en la población adulta.

Además hay que considerar que la mayoría de los indígenas del distrito utiliza su lengua materna en su vida cotidiana<sup>2</sup>, tanto a nivel familiar como entre los miembros de sus comunidades, e inclusive en las reuniones entre representantes de las diferentes subregiones. Y aunque todos requieren utilizar el castellano cuando realizan transacciones comerciales o acuden a las ciudades para efectuar compras, gestiones, o recibir atención médica, el nivel de dominio de esta lengua es muy heterogéneo. Por otra parte, el grupo de las mujeres presenta un patrón de monolingüismo generalizado, lo que sitúa a este sector en un elevado nivel de aislamiento, y con mucho menor relación e intercambio con el exterior. Estos datos permiten considerar la importancia de transmitir los mensajes del IFE en al menos las dos lenguas dominantes en el distrito.

**CUADRO No. 4**  
**MONOLINGÜISMO**  
MUNICIPIOS DEL 03 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS

Municipio	Población total	Población de 5 años y más	Población de 5 años y más que habla lengua indígena y no habla español		
		Total	Total	% con base en pob.total	% con base en pob de 5 A y más
SAN JUAN CANCUC	20,688	16,125	11,752	<b>56.81</b>	<b>72.88</b>
OXCHUC	37,887	31,128	15,189	<b>40.09</b>	<b>48.80</b>
SITALA	7,987	3,841	2,241	<b>28.06</b>	<b>58.34</b>
OCOSINGO	146,696	91,046	25,509	<b>17.39</b>	<b>28.02</b>
MARGARITAS, LAS	87,034	66,866	11,053	<b>12.70</b>	<b>16.53</b>
ALTAMIRANO	21,948	13,866	2,088	<b>9.51</b>	<b>15.57</b>
<b>03 DISTRITO DE OCOSINGO</b>	<b>322,240</b>	<b>290,704</b>	<b>67,832</b>	<b>21.05</b>	<b>30.50</b>

Fuente: Elaborado con datos del censo General de Población y Vivienda del 2000, INEGI.

<sup>2</sup> Con excepción de los indígenas que provienen de otros estados del país y que se asentaron en los actuales municipios de Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas y Maravilla Tenejapa. Por esta razón y porque el IFE todavía no diferencía los datos de estos 3 nuevos municipios no los incluimos en el cuadro No. 4.

## 2.4 Educación

El rezago educativo es una de los más graves problemas sociales de la población del distrito 03. Junto con el monolingüismo y el deficiente dominio del castellano, es otro de los factores que afecta las posibilidades de participación de la mayor parte de los indígenas. Este indicador es uno de los que más impacto tienen en el proceso de capacitación de la junta distrital del IFE. Es necesario comentar que debido a la mala calidad de la educación que se imparte en todo el estado y en particular en las zonas indígenas, que son las más marginadas, el nivel necesario para encontrar a una persona que sepa leer y escribir es el de secundaria. De tal manera que los datos que vemos en el cuadro No. 5 nos dan una idea del bajo porcentaje de población (7.4%) con el que se puede contar para desempeñarse como funcionarios de casilla en los municipios de este distrito.

**CUADRO No. 5**  
**INDICADORES EDUCATIVOS**  
**MUNICIPIOS DEL 03 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE CHIAPAS**

Municipio	Población de 15 años y más	Población de 15 años y más analfabeta		Población de 15 años y más con secundaria completa		Grado promedio de escolaridad
		Total	%	Total	%	
SITALA	2,483	1,498	60.3	116	4.7	2.09
SAN JUAN CANCUC	10,458	5,477	52.4	487	4.7	2.81
ALTAMIRANO	8,650	3,303	38.2	719	8.3	3.60
MARGARITAS, LAS	43,677	15,321	35.1	2,475	5.7	3.69
OCOSINGO	57,823	19,402	33.6	4,832	8.4	4.10
OXCHUC	19,659	6,111	31.1	1,912	9.7	4.25
<b>03 DISTRITO DE OCOSINGO</b>	<b>142,750</b>	<b>51,112</b>	<b>35.8</b>	<b>10,541</b>	<b>7.4</b>	<b>3.42</b>

Nota: En el cálculo de los porcentajes se tomó como base el dato de la población de 15 años y más para evitar las distorsiones que se derivan de calcularlo con base en la población total.

Fuente: elaborado con datos del censo de población del 2000, del INEGI.

## 3. DIFERENCIAS CULTURALES Y SOCIO-POLÍTICAS INTERIDISTRITALES

Los datos presentados arriba nos dan una perspectiva de los rasgos comunes a la población indígena del distrito 03. Sin embargo es importante señalar que entre los municipios que lo componen hay diferencias significativas derivadas de sus características históricas, culturales y sociopolíticas, que nos llevan a distinguir dos grandes subregiones. La primera de éstas está conformada por los municipios de Oxchuc, San Juan Cancuc y Sitalá; que tanto por la división administrativa del gobierno del estado, como por las características de su población forman parte de la región Altos. La segunda comprende la mayor parte de la región Selva Lacandona y le corresponden los municipios de Ocosingo, Altamirano, Las Margaritas, Benemérito de las Américas, Marqués de Comillas y Maravilla Tenejapa.



### 3.1 Características de la subregión Altos del distrito 03

Los asentamientos indígenas que actualmente se encuentran en esta subregión, con excepción del municipio de Sitalá, son de origen prehispánico y colonial. Son pueblos indígenas conformados por una cabecera municipal, rodeada de parajes. Como en todos los municipios de la región Altos, se mantiene muy viva la antigua oposición entre indígenas y ladinos. Al interior de estos municipios prácticamente no habitan mestizos. La excepción es Sitalá, donde hay unas cuantas familias no indígenas, que no pasan de diez. En 1974 los mestizos fueron expulsados de Oxchuc. Esto se explica porque desde tiempo atrás el predominio del orden social de tipo colonial en Los Altos no sólo estuvo basado en distinciones socio-raciales, sino en formas de relación compulsivas y extraeconómicas de carácter muy autoritario. Es necesario aclarar que aunque la oposición entre indígenas y ladinos es la más fuerte, la diferenciación también está presente entre los indígenas de cada municipio, y cada vez más entre fracciones al interior de cada comunidad. Uno de los rasgos que se mantienen para hacer evidentes las diferencias con los ladinos y entre poblados de diferentes municipios, es el uso de vestimentas típicas de cada municipio. Como se aprecia en el cuadro No.3, relativo a las lenguas habladas en el distrito, la población indígena de la subregión Altos sólo habla tzeltal. Y es en estos tres municipios, Oxchuc, San Juan Cancuc y Sitalá, donde prácticamente el 100% de la población habla su lengua materna.

La extensión territorial de los municipios de esta subregión es más reducida que la de los municipios de la subregión Selva, y por lo tanto su densidad demográfica es mayor y la dispersión de las localidades es menor (ver cuadros 8 y 9).

**CUADRO No. 8**  
**DENSIDAD DE POBLACIÓN Y DISPERSIÓN DE LOCALIDADES.**  
**MUNICIPIOS DE LA SUBREGIÓN ALTOS DEL 03 DISTRITO ELECTORAL**  
**FEDERAL DE CHIAPAS**

<b>Municipio</b>	<b>Superficie km<sup>2</sup></b>	<b>Población Total</b>	<b>Densidad de población hab/km<sup>2</sup></b>	<b>Número de localidades</b>	<b>Dispersión loc/km<sup>2</sup></b>
OXCHUC	72.0	37,887	526	86	1.1
SAN JUAN CANCUC	162.3	20,688	127	32	0.19
SITALA	233.5	7,987	34	116	0.49

Fuente: elaborado con datos de la agenda estadística de Chiapas, 1991 y del censo general de población y vivienda del 2000, INEGI.

Los recursos económicos de los habitantes de esta subregión del distrito son muy limitados debido a las características del suelo y al lugar en el que se ubican. San Juan Cancuc y Sitalá se encuentran en la Sierra Norte de Chiapas y Oxchuc se ubica en las montañas de Los Altos. La subsistencia de la mayor parte de la población indígena depende de la producción de maíz y frijol.

### 3.2 Particularidades político-religiosas de la subregión Altos

El poder en los tres municipios de esta región, como en los demás de la región Altos, ha sido monopolizado gradualmente por los maestros bilingües indígenas. La mayor parte de las presidencias municipales en esta región han sido y siguen siendo ocupadas por maestros que se presentan como candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Los conflictos internos de los municipios de esta región han ido en aumento, y se recurre cada vez más a la violencia y a las expulsiones como forma de enfrentarlos. En algunos casos las disputas políticas se expresan en el ámbito religioso, otras en el ámbito de los partidos políticos, y en ocasiones en ambos. Por ejemplo en Cancuc la población que actualmente simpatiza con el PRD es la católica no tradicionalista, y la que se siente mejor representada por el PRI es protestante. Sin embargo, esta relación no se puede generalizar a los demás municipios, porque en cada uno de ellos hay formas específicas de organización política y religiosa. En otros casos los conflictos se han expresado mediante enfrentamientos de distintas corrientes del sindicato de maestros; por ejemplo en un período destacó el conflicto entre las fracciones denominadas “vanguardista” y “democrática”.<sup>3</sup>

Cada vez es más frecuente que las diferencias políticas se expresen a través de los partidos políticos. En los primeros años los grupos opositores recurrieron al PAN. Pero en los últimos años se aprecia una mayor diversidad de partidos. Unos recurren al PRD, otros al PAN, otros continúan con el PRI. Este es el caso de Cancuc, Oxchuc y Sitalá. Pero también los conflictos se dan cada vez más al interior de los mismos partidos. Por ejemplo en Oxchuc se dió un conflicto poselectoral muy agudo después de las elecciones para presidente municipal del 2001, que enfrentó no sólo a los partidos de oposición con el candidato que resultó electo, sino también a fracciones del PRI.

La presencia de diversos partidos políticos, que es una tendencia en aumento, la existencia de diversas organizaciones indígenas independientes y la presencia de zapatistas, entre otros indicadores, hacen ver que el sistema de control priísta muy consolidado en esta región se ha ido resquebrajando.

Otra característica de los municipios de la región Altos, que se encuentre también en Oxchuc, San Juan Cancuc y Sitalá, es la presencia de tres grandes grupos religiosos: Los protestantes, los católicos y los tradicionalistas. Los protestantes representaban en Oxchuc, según el censo de 1990<sup>4</sup>, el 36.39% de la población, en San Juan Cancuc el 22.83% y en Sitalá el 5.17%. La población católica era para el 90 el 52.84% en Oxchuc, el 30.97% en San Juan Cancuc y el 91.02% en Sitalá. Se identifican como tradicionalistas a los indígenas que practican una mezcla de ceremonias y rituales prehispánicos, coloniales y sobre la que se mantiene el sistema de cargos. Las creencias de origen prehispánicos se refieren sobre todo a las múltiples almás – “ch’ulel”, en tzeltal- que son compartidas por seres humanos, animales y fenómenos naturales. La presencia de esta tradición religiosa es particularmente fuerte en San Juan Cancuc. Ningún tipo

<sup>3</sup> La primera denominación corresponde a Vanguardia Revolucionaria y la segunda a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

<sup>4</sup> Tomamos el censo de población del 90, porque la proporción que nos refleja es más confiable que la que se puede obtener con el censo de población del 2000.

de tradicionalista reconoce la autoridad de la iglesia católica, ni menos al obispado de San Cristóbal de Las Casas. A pesar de ello, como los censos de población no tiene ningún indicador para identificar a otras religiones, algunos de estos tradicionalistas optan por declararse católicos ante el censo del INEGI, mientras que otros declaran no profesar ninguna religión. Entonces en el indicador de ninguna religión del INEGI del censo de población del 90 se ubica al 9.16% de la población en Oxchuc, al 43.39% en San Juan Cancuc y al 1.71% en Sitalá.

La importancia del factor religioso entre los indígenas de la subregión Altos del distrito 03 tiene varios impactos en la esfera de lo político por diversas razones. Para la mayor parte de esta población no se trata de dos factores que puedan ser disociados, lo que muestra el predominio de una concepción holista del mundo. Sin embargo, a pesar de esta perspectiva, la diversidad religiosa es cada vez más una forma de expresar las diferencias políticas y de intereses al interior de las comunidades. Por otra parte la acción de las diversas iglesias (protestantes y católicas) ha permitido el surgimiento de una élite política indígena inquieta por participar en la dirección de los procesos políticos de la comunidad y/o de la región.

### **3.3 Características de la subregión Selva del distrito 03**

La subregión selva del distrito 03 no sólo es más amplia, territorialmente hablando, que la subregión Altos, sino que también es mayor su diversidad y complejidad social y política, aunque en sus características culturales y religiosas presenta menos complejidad que los 3 municipios de la subregión Altos.

La mayor parte de los asentamientos indígenas son producto de una colonización reciente ; por ello la mayoría de los ejidos tienen 40 o 50 años de haberse fundado. Sin embargo también hay unos pocos asentamientos indígenas de origen prehispánico y colonial que se les distingue como pueblos indígenas. Es en Ocosingo donde se encuentran más este tipo de asentamientos: Son, por ejemplo, los casos de: Sibacá, Tenango, Abasolo, Guaquitepec. A diferencia de los ejidos, son pueblos con más cantidad de población. Quizá podemos incluir en esta categoría de pueblos de origen más antiguo el caso muy especial de los lacandones, que han habitado en diversos asentamientos en la Selva Lacandona, e incluso en parte de la selva del Petén guatemalteco desde al menos dos siglos atrás, y que a diferencia de los otros pueblos indígenas antiguos su población es muy reducida.

Entre los poblados de los indígenas colonizadores existen tres tipos : 1) los ya mencionados ejidos, cuya cantidad de población puede variar de 80 a 100 habitantes, hasta ejidos de cerca de 500 habitantes, esta diferencia depende de la antigüedad y del lugar de asentamiento en el momento de la colonización; 2) las rancherías, que son asentamientos indígenas de propiedad privada. Las familias de estas rancherías tienen por lo regular menos de las 20 hectáreas que tiene un ejidatario, pero en algunas de ellas las familias pueden llegar a tener 50 hectáreas o más. Esto nos da una idea de la heterogeneidad de niveles económicos que existe en esta subregión. Este tipo de asentamiento tiene por lo general mucho menos población que los ejidos, pues una ranchería puede estar constituida por sólo dos familias nucleares o una familia ampliada. En la subregión de las cañadas existen varios cientos de estas rancherías, y sólo algunas de ellas son tan grandes o más que los ejidos. Las rancherías grandes con mucha población sólo destacan en el segundo valle de Ocosingo, donde se fundaron hace más de 50 años. 3) El tercer tipo de asentamiento de los colonizadores es el que se dio controlado por los gobiernos federal y del

estado, al establecer a varios poblados de tzeltales y de choles en dos centros de población dentro de los bienes comunales de la comunidad Lacandona, estos son: Nueva Palestina que aglutina a 7,444 tzeltales y Frontera Corozal que tiene una población de 4,150 choles, según el censo de población del 2000.

A diferencia de la subregión Altos, en la subregión Selva del distrito 03 viven muchas familias mestizas, no sólo en las cabeceras municipales, sino también en una gran cantidad de ranchos y ejidos de los nuevos municipios de Marqués de Comillas, Benemérito de las Américas y Maravilla Tenejapa; y antes del 94 en fincas que contaban con más superficie que los rancheros. No sólo existe una importante cantidad de población ladina, sino que además ésta se encuentra aún más estratificada económicamente que los indígenas.

**CUADRO No. 9**  
**DENSIDAD DE POBLACIÓN Y DISPERSION DE LOCALIDADES.**  
**MUNICIPIOS DE LA SUBREGIÓN SELVA DEL 03DISTRITO ELECTORAL**  
**FEDERAL DE CHIAPAS**

<b>Municipio</b>	<b>Superficie km2</b>	<b>Población total</b>	<b>Densidad depoblación hab/km2</b>	<b>Número de localidades</b>	<b>Dispersion loc/km2</b>
OCOSINGO	10,529.3	123,422	11	1621	0.15
ALTAMIRANO	1,120.3	21,948	19	242	0.21
LAS MARGARITAS	5,718.4	79,862	13	480	0.08
BENEMERITO DE LAS AMERICAS	979.2	14,581	14	14	0.01
MARQUES DE COMILLAS	932.61	8,693	9	24	0.02
MARAVILLA TENEJAPA	411.32	7,172	17	30	0.07

Fuente: elaborado con datos de la agenda estadística de Chiapas, 1991 y del censo general de población y vivienda del 2000, INEGI.

En la subregión de la Selva, a diferencia de los Altos, hay una mayor diversidad de etnias y de lenguas indígenas. De ellas las más importantes son: el tzeltal, el tojolabal, el chol, el toztzil, el kanjobal<sup>5</sup> y el maya lacandón. (ver cuadro No.3). Estas lenguas se hablan en una proporción menor respecto al total de la población que en los municipios de la subregión Altos. Sin embargo, si consideramos los números absolutos de la población indígena de esta subregión que habla tzeltal, que es de 74,610 personas, y de la que habla tojolabal, que es 34,368, según el censo de población del 2000, nos podemos dar una mejor idea de la importante cantidad de población que habla lenguas indígenas en esta subregión. Mientras que en la subregión Altos, aunque prácticamente el 100% de la población habla su lengua materna, ésta en números absolutos es de

<sup>5</sup> La importancia numérica de esta lengua se debe a que esta subregión es parte de la frontera con Guatemala, y ha habido inmigración de población indígena guatemalteca desde la época del porfiriato, y esta continuó durante los largos años de guerra en Guatemala.

49,981. Con esto quiero decir que la importancia de la lengua indígena es tan grande en la subregión Altos, como en la de la Selva, y que por tal motivo debe ser tomada muy en cuenta por los programas de capacitación y educación cívica del IFE.

Otra diferencia respecto a la subregión Altos, es que la población indígena de los municipios selváticos no mantiene tantos rasgos culturales para diferenciarse como indígenas. En esta subregión no existe el sistema de cargos, ni los indígenas aceptan públicamente que mantengan creencias religiosas prehispánicas. Casi toda la población indígena de esta subregión se declara protestante o católica; incluso los lacandones, pues ya sólo unos dos o tres de ellos mantienen sus rituales ancestrales. Casi toda la población masculina dejó sus trajes tradicionales, la excepción de nueva cuenta son unos cuantos lacandones. En el caso de las mujeres, son las tzeltales de más edad las que conservan su traje típico y unas cuantas lacandonas.

### **3.4 Particularidades políticas de la subregión Selva**

En la subregión Selva del distrito 03 prevaleció como clase dominante un grupo de origen y características oligárquicas. La reforma agraria aunque forzó una relativa modernización económica no resquebrajó políticamente a este grupo, y su modernización política, cultural e incluso económica fue muy relativa. Además de que este grupo continuó concentrado hasta 1994 las tierras de mejor calidad de la subregión y el poder político, su cultura política se mantuvo totalmente ajena al principio de igualdad ciudadana. En la medida en que este grupo detentaba directamente el poder formal, no sólo de los municipios de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas, sino también del gobierno del Estado, no se podían establecer bases mínimas para la construcción de un estado de derecho. Los intentos de algunos grupos de los gobiernos federales por modernizar las relaciones políticas en esta región chocaban con la resistencia de los poderes estatales y municipales.

Por otra parte, después del 68 los indígenas de esta subregión tuvieron acceso a una variedad de ofertas y proyectos ideológicos de diversas corrientes de izquierda, que ampliaron los restringidos canales de expresión política que antes sólo se daban de manera, por demás limitada a través del PRI. Como consecuencia del abanico de propuestas políticas se conformaron una diversidad de organizaciones sociales y políticas con claras diferencias ideológicas.

Los principales actores políticos externos que promovieron la formación de organizaciones indígenas y campesinas en la subregión fueron: 1) el Instituto Lingüístico de Verano; 2) la iglesia católica, a través de la teología de la liberación; 3) Unión del Pueblo y Política Popular, de orientación maoísta cuyos militantes en la región evolucionaron a posiciones reformistas; 4) militantes de orientación leninista miembros del Partido Comunista Mexicano, que posteriormente se integraron al PRD; 5) militantes de orientación troskista, algunos de los cuales se relacionaron con movimientos armados anteriores al EZLN; 6) dirigentes indianistas de organizaciones nacionales.

Bajo la dirección, muchas veces simultánea, de estos agentes políticos se formaron diversas organizaciones indígenas de izquierda, entre las cuales desde un principio predominaron más relaciones de confrontación o de distanciamiento por razones ideológicas, que capacidad o voluntad de hacer unidad ante los problemas comunes de la población indígena. Este

distanciamiento era aún más agudo con las organizaciones indígenas dirigidas por diversos grupos del PRI.

Las principales organizaciones que se formaron en cada uno de los municipios del distrito 03 fueron la siguientes:

- Altamirano : ARIC Unión de Uniones y la Confederación Nacional Campesinas (CNC) del PRI.
- Margaritas : CIOAC, Unión de Crédito Pajal Ya Kaltik, y una fracción de la ARIC Unión de Uniones, que posteriormente se transformó en la Unión de Ejidos de la Selva, Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA).
- Ocosingo subregión cañadas : ARIC Unión de Uniones, Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI) y organizaciones priístas.
- Ocosingo alrededores de la cabecera municipal: Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ), Organización Regional de Cafeticultores de Ocosingo (ORCAO), Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo (COAO).
- Ocosingo subregión Norte : Xi-Nich y organizaciones indígenas del PRI.
- Ocosingo subregión Comunidad Lacandona: PRI.
- Marqués de Comillas: Unión de Ejidos Julio Sabines, Movimiento Campesino Regional Independiente (MOCRI), el Consejo para el Desarrollo Sustentable de la Selva de Marqués de Comillas (CODESSMAC).
- Benemérito de las Américas: Unión de Ejidos Fronteriza del Sur, Movimiento Campesino Regional Independiente (MOCRI).
- Maravilla Tenejapa: Solidaridad Campesino Magisterial (SOCAMA) y Toj Tzo Tze Li Maya.

La fuerza política que generaron estas organizaciones fue construyendo nuevos espacios culturales, agrarios, económicos e incluso políticos para los indígenas, logrando incluso ser aceptados como interlocutores por una parte de la clase política tradicional de la entidad y de los municipios. Sin embargo, la respuesta de las clases dominantes regionales y de la clase política estatal fue comunmente defensiva y de resistencia ante el crecimiento de la capacidad política de los indígenas. En lugar de aceptar la nueva situación política, los miembros de la vieja oligarquía en descomposición se aferraron mediante diversas formas de autoritarismo en mantener a los indígenas subordinados a su control. Esta reacción hizo evidente a los ojos de un cada vez mayor número de indígenas la situación de impunidad y la falta de estado de derecho a la que estaban sujetos. Esta reacción llevó a que varios dirigentes indígenas concluyeran que no era posible para los indígenas llegar a establecer una relación justa o basada en el derecho con los grupos dominantes de la sociedad regional.

Esta situación favoreció la implantación de una corriente de izquierda radical. Durante los años 80 la mayor parte de las organizaciones de izquierda de esta subregión, aunque también de Los Altos, fueron infiltradas por Las Fuerzas de Liberación Nacional, que impulsaron la lucha armada y con parte de las bases sociales de las anteriores organizaciones de izquierda conformaron al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

En los primeros años de su conformación, y dado su carácter clandestino, el EZLN coexistió con las otras organizaciones, e incluso sus miembros militaban simultáneamente en los dos tipos de organización. Pero con el tiempo quedó más claro el perfil del EZLN, y las diferencias llevaron al

fraccionamiento de las anteriores organizaciones. Estas se dividen en un primer momento en al menos dos fracciones. Una parte de sus miembros queda en el EZLN y la otra se mantiene en la organización original. Pero este proceso de fractura continúa dándose, y se acentuó aún más después de 1994 y de las elecciones del 2000 y del 2001. Por la misma razón, la mayor parte de las comunidades indígenas de esta subregión se dividieron en varias fracciones, y al igual que con las organizaciones continúan hasta la fecha las fracturas y los cambios de organización. Esto hace que se de una intensa dinámica política en la mayor parte de esta subregión del distrito.

Por una parte quedan los miembros del EZLN, una segunda fracción de las viejas organizaciones que se definían con un perfil antigubernamental, y en este postura coincidían con el EZLN ; y una tercera fracción, que no se definía en oposición a ultranza a lo gubernamental en su conjunto, y que por lo tanto estaba más distanciada del EZLN. Así por ejemplo en Margaritas la CIOAC se divide en CIOAC oficial, porque rechaza la vía armada, la CIOAC independiente, y una tercera parte de sus miembros quedan ya de manera exclusiva en el EZLN. De la misma manera del lado de Ocosingo y Altamirano y una parte de Las Margaritas, la ARIC se fracciona en los que se quedan en el EZLN, una segunda fracción se integra al PRD y respalda al EZLN y una tercera fracción se mantienen en su tradición de negociar con los gobiernos en función de los proyectos y necesidades de sus bases.

No hay una forma única de reacción ante este proceso de división política de las comunidades y las organizaciones regionales. Lo que sí es evidente es la incapacidad generalizada de la comunidad, y de todos los agentes que están influyendo en esta subregión, para manejar esta nueva pluralidad política –antes desconocida a nivel comunitario en esta subregión-, con tolerancia y respeto a las garantías individuales y derechos humanos.

Aunque no se llega a los niveles de confrontación y violencia que se han dado en las regiones Altos y Norte, sí se expresa una intensa polarización política e intolerancia a la pluralidad política entre los miembros de las diversas fracciones. De hecho desde la fundación de las nuevas colonias en la selva, en algunas comunidades se retoma la tradición indígena de no aceptar a las minorías, ni la disidencia. En el nuevo contexto de colonizadores, la evidente necesidad de unidad de todos los aldeanos para la gestión y acción política, se confunde con la exigencia y tradición de que todos mantengan un único pensamiento político y religioso. Al prevalecer esta perspectiva la minoría, o los disidentes son vistos como una amenaza que atenta contra la sobrevivencia misma de la comunidad, y su expulsión se ve como legítima.

Esta actitud política se ve reforzada tanto por la competencia que establecen las iglesias católica y protestantes, como por los militantes de izquierda que dirigen las organizaciones indígenas. Después del 94, algunas de la gran cantidad de ONGs, nacionales y extranjeras, que fueron atraídas por el levantamiento del EZLN, han contribuido al proceso de polarización y confrontación política. Desde entonces la población indígena de esta subregión del distrito se ha convertido aún más en objeto de disputa de una mayor diversidad de actores políticos. Dentro de este conjunto de actores en búsqueda de legitimación política y de bases sociales están incluidos los partidos políticos y los mismos gobiernos federales y estatales.

Como reacción a todo esto, en una parte de las comunidades de esta subregión se han multiplicado las autoridades. Así, encontramos que hay tres y hasta 4 autoridades comunitarias. Tres comisariados ejidales, tres agentes auxiliares municipales, así como la triplicación de los demás

cargos y comisiones. Unas son las autoridades oficiales, otras las independientes y otras las autónomas. En casos, como en el ejido Peña Limonar, ya hay cuatro fracciones y autoridades comunitarias. A partir de este proceso la situación más común es encontrar comunidades divididas, y el fraccionamiento ya es un rasgo que caracteriza a la mayor parte de las comunidades de esta subregión; aunque al interior de cada una de las fracciones se reproducen ciertas prácticas comunitarias. En otros casos la comunidad se ha dividido en dos, estableciéndose un segundo núcleo de población dentro de las tierras del ejido. En otras, la fracción no zapatista se desplazó o fue expulsada y despojada de sus tierras, casas y animales. La mayor parte de esta población se ubicó en las cabeceras municipales de Ocosingo y Las Margaritas.

Al existir recursos económicos en disputa, como la tierra de los propietarios ladinos expulsados de la zona de conflicto después del 94, las alianzas entre las organizaciones denominadas independientes y el EZLN se han roto, y esto es otro de los factores que multiplica los conflictos entre las organizaciones presentes, e incluso al interior del EZLN y de las otras organizaciones. Además, la actuación de los partidos políticos y de los gobiernos estatales y municipales en las competencias electorales del 2000 y del 2001 acentuaron la polarización existente en la subregión y la disputa clientelar por los indígenas.

Por otra parte la situación económica de falta de empleo, la parálisis que por diversas razones mantienen las actividades agropecuarias, a las que se dedicaban la mayor parte de los indígenas de esta subregión, así como la falta de ingresos, han hecho que los conflictos, ya sean impulsados por la disputa de recursos o por razones ideológicas, o por ambas, se agudicen aún más.

A pesar de este remolino de actores en constante cambio y conflicto, se pueden identificar al menos dos grandes esquemas ideológicos que orientan la acción política en esta subregión. El esquema ideológico que se impone en los 6 municipios de esta subregión, parte de la idea de que los problemas de los indígenas se derivan básicamente de factores externos y ajenos a ellos, y que por lo tanto la solución depende de que los indígenas se sitúen al margen de dichos factores. Los más señalados son: el mercado, el estado capitalista o neoliberal y la cultura individualista de occidente. Los que se orientan con esta concepción plantean que las instancias a través de las cuales han penetrado o pueden penetrar estos factores en la región y en el mundo de los indígenas antes y actualmente son: el PRI y sus gobiernos, el PAN y el actual gobierno federal, la política neoliberal, la globalización y el Plan Puebla-Panamá.

Los actores que se sustentan en este esquema se resisten en la medida de sus posibilidades a la presencia institucional en la subregión. Dentro de estos actores destaca el EZLN con su proyecto de municipios autónomos, y las diversas organizaciones que lo apoyan, pero no es el único. También se ubican en este esquema las fracciones llamadas independientes o democráticas de las viejas organizaciones (ARIC, CIOAC, MOCRI) o al menos parte de sus militantes. Y también se ubican aquí algunos de los agentes de la diócesis de San Cristóbal, que actualmente impulsan un proyecto de teología india, promoviendo a través de sus prediáconos y catequistas la readopción de rasgos prehispánicos de la cultura maya. Aunque estos actores no sean necesariamente la fuerza mayoritaria en cada microespacio o en el conjunto de la subregión, son los que han determinado la vida económica y política de esta subregión en los últimos años.



En el segundo esquema ideológico los actores más bien se han definido por reaccionar defensivamente ante las amenazas que representa para ellos la implantación de los proyectos autonomistas del esquema anterior. Aunque hay más heterogeneidad ideológica en este grupo, algunas de las organizaciones que se ubican en él consideran que no es ni posible, ni conveniente para los indígenas queden al margen del mercado, del Estado y de la cultura occidental, sino transformar los aspectos opresivos, abusivos y discriminatorios de la relación con la sociedad global y acceder a las ventajas y elementos que consideren convenientes de las demás culturas. Dentro de este esquema se ubicarían las fracciones llamadas oficiales de las anteriores organizaciones (ARIC, CIOAC, XI-NICH, MOCRI) y nuevas organizaciones que se han formado después del 94, algunas de las cuales se han orientado más a intentar reactivar las actividades económicas en la subregión, por ejemplo el Consejo Productivo Indígena de las Cañadas de la Selva (COPICAS).

Una parte de estas organizaciones, sobre todo las de tipo más económico, se han alejado de los partidos y organizaciones más políticas y han tratado de ignorar las presiones de los proyectos autonomistas; mientras que otra parte se han aliado al PRI con el fin de encontrar una fuerza política que sea capaz de contener la aprobación de la iniciativa de ley de la COCOPA sobre derecho y cultura indígena, y tener un canal en el que pueden hacerse oír a nivel estatal y nacional sus preocupaciones e intereses. Esto explica, en parte, el triunfo del PRI en esta subregión en las elecciones federales del 2000 y en las estatales del 2001.

#### **4. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA SITUACION POLITICA DEL DISTRITO 03**

Aunque sea de una manera muy esquemática, con los elementos expuestos en esta monografía podemos ver que hay al menos 9 factores que propician una intensa situación de conflicto en este distrito, como en otros de Chiapas, estos son: 1) el acelerado crecimiento demográfico de la población; 2) la ausencia de perspectivas económicas que resuelvan las necesidades inmediatas de sobrevivencia y desarrollo; 3) las limitadísimas posibilidades que tienen los indígenas de ascenso social, que provoca que muchos líderes busquen y tomen el quehacer político fundamentalmente como un espacio para su beneficio personal; 4) el uso patrimonialista que los partidos políticos hacen de las instituciones y las finanzas públicas cuando llegan a algún nivel de gobierno; 5) la incapacidad de la clase política estatal y regional ladina de establecer con los indígenas una relación de diálogo y respeto; 6) la existencia de diversos grupos que promueven y legitiman la exclusión étnica y política, así como la ingobernabilidad; algunos de los cuales están armados, como el EZLN; 7) la intervención de agentes religiosos en la esfera de lo político; 8) la lógica holista de algunos líderes indígenas y otros dirigentes externos que conciben como incompatibles la unidad para la acción, con la diversidad política, religiosa y étnica, y que por ello no toleran la disidencia; y 9) el desconocimiento y falta significativa de reglas democráticas que permitan la competencia y la convivencia pacífica entre los miembros de las diversas organizaciones y fuerzas sociopolíticas.

Lo anterior hace evidente que la vida cotidiana de la mayor parte de los ciudadanos indígenas del distrito 03, como de otros distritos con mayoría indígena en Chiapas, ha estado y continúa estando muy alejada de las virtudes y valores de la democracia. Parece que nada les es hoy más lejano que las ventajas y bondades de los regímenes democráticos. Este contexto puede comprenderse como el problema de fondo que hace que la percepción y la relación del indígena

común y corriente con el IFE, las instancias electorales y estatales, los gobiernos y los partidos políticos, estén basadas primero que nada en el interés de obtener el mayor ingreso posible, y después en la indiferencia o precaución de participar políticamente, tratando de evitar verse involucrado en la arena de disputas y conflictos que el torbellino de tantas fuerzas e intereses ha provocado en los municipios de este distrito.

No quiero soslayar que el haber logrado elecciones transparentes y confiables sea un avance de dimensiones históricas, cuyos impactos positivos se empiezan a dejar ver a nivel nacional y regional; y que lograr organizar el proceso electoral en regiones indígenas tan conflictivas como ésta sea en sí mismo un logro muy significativo. Sin embargo, al pensar en la situación política particular de este distrito parece inevitable preguntarse si es suficiente la organización y realización de elecciones transparentes, y el trabajo y esfuerzo de educación cívica que realiza el IFE, para consolidar la democracia en este distrito, cuando en el único aspecto en el que parecen estar de acuerdo los principales dirigentes es de que todo se vale para que cada quien lleva agua para su molino; cuando los indígenas parecen ser más que sujetos de su desarrollo, el objeto principal de las disputas; y cuando los grupos políticos radicales que promueven -a través de un ejército de activistas de todo el mundo- proyectos que no toleran ni la presencia institucional, ni la pluralidad política, religiosa o étnica son los más activos y parecen multiplicarse.

Si respondemos que no, la siguiente pregunta sería: ¿Están dispuestas las instituciones responsables de la democracia en el país: el gobierno federal, el congreso de la unión, los partidos políticos, el IFE, el Instituto Estatal Electoral, a asumir y actuar en consecuencia, además de financiar la difícil pero urgente tarea de promover una cultura política democrática y un verdadero estado de derecho en este tipo de regiones, que permitan a los indígenas establecer por fin una relación más justa e igualitaria entre sí y con el resto de la sociedad?

## **DIAGNOSTICO DE LOS DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES 01 Y 03 DE CHIAPAS.**

Edmundo Henríquez  
Carmen Legorreta

### **INTRODUCCION**

La organización del proceso electoral, y en específico el de capacitación e integración de mesas directivas de casilla, enfrenta una serie de obstáculos en distritos como el 01 y el 03 de Chiapas. Por una parte, los procedimientos establecidos por la DECEYEC en muchos casos son, por lo menos, difíciles de cumplir dadas las condiciones geográficas, políticas y demográficas que imperan en estos distritos. En estos casos, es importante tomar en cuenta estas características para adecuar los procedimientos a la realidad de estas regiones. En este apartado intentaremos plantear algunos problemas procedimentales y dar una serie de recomendaciones para facilitar la labor de los capacitadores, cuyo principal objetivo es integrar las mesas directivas de casilla apegándose al marco legal.

Sin embargo, la dificultad para organizar las elecciones en estos distritos no se limita únicamente a problemas de procedimiento. Existen una serie de factores sociopolíticos que, sin que puedan resolverse en el corto plazo, es necesario que el IFE tome en consideración y se avoque a diseñar estrategias que le permitan incidir en ellos.

En primer lugar tenemos el desinterés de la población indígena por los procesos electorales federales. La mayor parte de los ciudadanos indígenas no aprecian que la presencia y acción del IFE, así como la organización de las elecciones federales, tengan alguna utilidad para ellos, pues de hecho no impacta en mejorar su calidad de vida cotidiana. Esto, entre otros factores, provoca mucho desinterés por los procesos electorales federales.

Además, existe un enorme desencanto y desconfianza de los ciudadanos ante la actuación de los gobernantes y políticos en general. Los capacitadores nos relatan que en cuanto llegan a las comunidades, la gente aprovecha su presencia para reclamar y quejarse de la falta de cumplimiento de las promesas de campaña de los partidos políticos, y de las arbitrariedades e injusticias que consideran cometen las autoridades en contra ellos. En estos reclamos mucha gente no tiene información que le permita distinguir los diferentes niveles de gobierno, ni a quien corresponden los incumplimientos e irresponsabilidades, ni las diferencias entre los niveles federal y estatal. Ante esta percepción de los indígenas, el capacitador del IFE es visto como un agente más del gobierno, y aunque lleva elementos distintivos como su uniforme y su credencial, recibe los reproches acumulados y es tratado con desconfianza o recelo.

Estos problemas se le presentan al capacitador desde el momento en que entra en contacto con los ciudadanos e intenta entregar las cartas notificación a los insaculados. La participación de los ciudadanos insaculados es condicionada a recibir una gratificación económica, cada vez más

elevada, si quedan como funcionarios. Un capacitador nos comentaba que algunos ciudadanos justifican esta petición argumentando que el participar en la elección de un diputado solo sería de beneficio para éste, quien obtendría un salario considerable, por lo que no tenía por que trabajar para él de manera gratuita. Por otra parte el IEE también ofrece apoyo económico, el cual considera también a los suplentes. Esto ha creado un círculo vicioso en el que los ciudadanos exigen una mayor gratificación en cada proceso electoral. A veces la asamblea comunitaria discute si reciben la notificación y el monto que consideran justo darle de compensación o “dieta” a los insaculados. Con estas prácticas se ve la participación en el IFE como una oportunidad de empleo, y no se valora la importancia de la participación ciudadana en la organización de las elecciones.

Por otra parte, en estos distritos existe la presencia de varias organizaciones políticas que promueven la no participación ciudadana, ni electoral, ni la aceptación del trabajo de las instituciones. Aunque el impacto de estas organizaciones fue menor en el 2000 que en 1997, sin embargo no deja de estar presente y además de dificultar la integración de casillas en varias secciones de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas, impidieron la integración de éstas en dos secciones del municipio de Las Margaritas.

Como consecuencia de los conflictos que se han suscitado en las regiones indígenas de Chiapas se ha provocado un importante desplazamiento y expulsiones, por tiempo indefinido, de algunos grupos minoritarios por no aceptarse el disenso en algunas comunidades indígenas, y en varias organizaciones políticas que tienen influencia en la región. El siguiente dato de la presidencia municipal de Ocosingo nos permite apreciar la magnitud que tan solo en este municipio tuvo el problema de los desplazados. La cabecera municipal pasó de ser en 1990 una pequeña ciudad de 13 barrios con 16,000 habitantes, a conformar un área urbana de 43 barrios con más de 40,000 habitantes después de 1994. Así mismo, existen álgidos conflictos intercomunitarios motivados por diversos factores, como disputas agrarias, diferencias políticas, religiosas, étnicas, y la intolerancia con que se manejan.

Por ejemplo, después del conflicto del 94 solo en la cabecera municipal de Ocosingo numerosas personas quedaron desplazadas, de los cuales aproximadamente un 90% son indígenas, y han permanecido ahí esperando poder regresar para intentar recuperar sus solares, casas, parcelas y algunas de sus pertenencias, en especial ganado. En el caso del distrito 01 esta situación es particularmente grave en algunas comunidades de Tila y Sabanilla. Por este motivo, aunque ya llevan 7 años radicando fuera de sus comunidades muchos de ellos no han hecho su cambio de domicilio en su credencial de elector. Esto provoca que en la lista de insaculados aparezcan personas que después no son localizadas en su domicilio, y ésta sea una de las diversas causas de la baja notificación en estos distritos. Aunque en menor grado este problema también se presenta en los municipios de Las Margaritas y Altamirano. A esta causa de no localización de un número importante de los insaculados se agrega otra, que aunque es de carácter económico agudiza este problema; ésta es el desplazamiento temporal por búsqueda de empleo. Anteriormente este fenómeno era poco común en estos dos distritos, pero ahora ya ha comenzado a presentarse, estimándose que en el 2000 un 10% aproximadamente de los ciudadanos de la lista de insaculados del distrito 03 no se les localizó por este motivo y es fácil apreciar como esta emigración económica tiende a incrementarse.

Por otra parte, también a raíz del conflicto del 94 quedaron en suspenso varias demandas de entrega de tierras, y al polarizarse las organizaciones políticas presentes en la región varias comunidades se dividieron en dos. Estas dos situaciones, entre otras, han provocado desde entonces que estén latentes diversos conflictos intercomunitarios, e incluso que algunos lleguen a explotar con violencia, como los que se han venido presentando desde hace más de 6 meses entre indígenas de la organización denominada ORCAO (Organización Regional de Cafeticultores de Ocosingo) y miembros del EZLN en el distrito 03. Esta situación de polarización política no solo se da entre las organizaciones indígenas, sino que ha permeado a los partidos políticos, que ya tenían y/o tratan de aumentar su presencia en la zona de conflicto. Los partidos más enfrascados en esta polarización son el PRI y el PRD, caso especialmente grave en el distrito 01 en el que los enfrentamientos entre militantes perredistas y grupos priistas aglutinados en la organización “Paz y Justicia” han adquirido tintes sumamente violentos. Ante esta situación algunos de los insaculados aunque sean aptos rechazan participar como funcionarios de casilla, porque temen que su participación les acarree conflictos con los militantes de uno u otro partido político, dependiendo de los resultados electorales, o con las organizaciones que orientan contra la participación ciudadana en las elecciones.

A continuación haremos algunas recomendaciones para que el IFE pueda incidir en la solución de este tipo de problemas:

Que en el momento de la notificación el capacitador informe al insaculado el monto previsto como dieta que se proporcionaría en caso de que sea seleccionado en la segunda ronda como funcionario. Pero para contrarrestar o reducir esta forma de relación poco cívica con el IFE, que en la primera capacitación se discutan ampliamente temas que sensibilicen al ciudadano insaculado sobre la importancia de la democratización del país, y los beneficios de ésta para los indígenas, así como el papel que juega con su participación en el avance democrático del país.

Que a través de todos los medios a su alcance el IFE aporte información a la ciudadanía indígena para que ésta distinga el papel y características del IFE, con respecto a los gobiernos, los Partidos Políticos y al IEE, a fin de lograr superar estas confusiones.

Que el IFE le dé mayor importancia a las actividades de educación cívica, y que dentro de estas actividades haga hacer campañas permanentes orientadas a que los ciudadanos de estos distritos comprendan el valor o la utilidad pública del Estado de derecho y la responsabilidad de todos en construirlo y perfeccionarlo, a fin de acreditar la importancia de la presencia institucional democrática y la importancia de la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno.

Que también sea una prioridad en la estrategia regional de educación cívica el hacer campañas intensas y permanentes de promoción de la tolerancia, de divulgación de las garantías individuales y de los derechos humanos, así como el carácter libre y secreto del voto, y del carácter ilegal que tienen la compra y coacción del voto.

Con respecto al desinterés de los ciudadanos indígenas por los procesos electorales federales, una posible manera de combatirlo sería logrando que el IFE tenga una influencia educativa verdaderamente contundente en las regiones indígenas y contribuya a enriquecer la cultura política de las diversas etnias. Esto puede lograrse si sus actividades de educación cívica se orientan de manera prioritaria a aportar nuevos elementos de cultura política con los que los

ciudadanos indígenas puedan resolver los problemas de orden político que les afectan directa y cotidianamente, como los derivados de la polarización política, la intolerancia, la falta de respeto a los derechos y garantías individuales, la incapacidad de aceptar el disenso y la pluralidad política y religiosa.

Las observaciones y recomendaciones que se presentan a continuación se refieren a aspectos de procedimiento y se formularon teniendo presente una jerarquización de objetivos:

- 1) Garantizar la instalación oportuna y confiable de las casillas.
- 2) Contribuir al desarrollo de la democracia en regiones indígenas.
- 3) Procurar una mayor correspondencia entre los procedimientos y normas establecidas en el proceso de capacitación e instalación de casillas y la diversidad de realidades culturales y sociales que caracterizan al país, sin detrimento alguno del principio de transparencia electoral que rige al IFE.
- 4) Procurar que el proceso de capacitación e instalación de casillas mantenga y aumente la credibilidad que ha conquistado.

## **1. RECLUTAMIENTO, SELECCION, CONTRATACION Y CAPACITACION DE CAPACITADORES-ASISTENTES y SUPERVISORES ELECTORALES**

Problema: En el 2000 el grado de complejidad logística de ambos distritos fue considerado como muy alto. En promedio se consideró distribuir 8.4 casillas por capacitador urbano y 3.9 por capacitador rural, y 7 supervisores electorales para el caso del distrito 03 y 8 para el 01. Sin embargo este aumento en el número de capacitadores y supervisores fue insuficiente, por tres razones: 1) Porque no se consideró la amplitud, complejidad sociopolítica y cultural y el mal seccionamiento de los distritos, así como la dispersión geográfica de las localidades y domicilios.

Todos estos factores impiden que en un periodo formal de 20 días (del 1° al 20 de marzo) un capacitador pueda notificar al promedio de 217 insaculados que le corresponden. 2) Porque hay casillas y secciones consideradas como urbanas, cuando realmente tienen características rurales, debido a la dispersión de las casas. 3) Porque el tipo de capacitación a domicilio, y los limitados tiempos en que el ciudadano insaculado puede recibir la capacitación (comunmente después de las 18.00 horas, ya que regresó de la parcela, se bañó y comió) impiden que sea suficiente que un capacitador de cursos a un promedio de 90 ciudadanos insaculados en 2 o 3 secciones en los 40 días con que cuenta entre el 21 de marzo al 30 de abril. 4) Porque cuando se calcula el número de capacitadores se consideran las casillas estimadas en enero, y no se prevé el incremento de casillas que habrá debido al crecimiento de la lista nominal, que en el 2000 fue de 11,708 ciudadanos más en el distrito 03, y las propuestas que hagan los partidos políticos en mayo de casillas extraordinarias.

Recomendaciones: Que se aumente el número de capacitadores rurales a contratar para que tengan por lo menos un promedio de una sección y media o tres casillas a atender.

Que se reconozca el carácter rural de secciones consideradas urbanas por ser cabeceras municipales, como el caso de Cancuc en el distrito 03.

Que se tome en cuenta el incremento de casillas que habrá, debido tanto al crecimiento que tendrá la lista nominal de enero a junio, así como las propuestas de los partidos políticos de ubicación de casillas extraordinarias.

Que en los criterios para determinar el grado de complejidad de los distritos no solo se considere lo logístico, sino también las dificultades culturales (diversidad étnica), sociales y demográficas (monolingüismo, analfabetismo, bajos niveles de escolaridad, dispersión de la población, poca población adulta) y políticas (nivel y diversidad de conflictos políticos, religiosos, agrarios, etc.).

Problema. Para el 2000 se autorizó la contratación de 7 y 8 supervisores, lo que representó un aumento respecto al proceso electoral inmediato anterior. Pero este aumento también resultó insuficiente, por las mismas razones ya expuestas en el caso de los capacitadores y además porque ante la falta de auxiliares del vocal de capacitación electoral y educación cívica, se tuvieron que dedicar a realizar otras actividades urgentes, como dar cursos cuando los solicitaban los grupos de observadores electorales y apoyar al vocal de capacitación en el llenado de formatos que demandaban las oficinas de Tuxtla Gutiérrez y México.

Recomendaciones: Que se reduzca al mínimo indispensable la solicitud de llenado de formatos que demandan las instancias centrales.

Que se aumente el número de supervisores a contratar, al menos a 12, considerando uno por municipio y 3 para el municipio de Ocosingo (actualmente el distrito 03 se conforma por 10 municipios, ver monografía). Por su parte, para el distrito 01 se requerirían al menos 10 supervisores, uno para cada uno de los siguientes municipios: Palenque, Salto de Agua, Catazajá, La Libertad, Yajalón, Tila, Sabanilla y Tumbala y dos para el municipio de Chilón. Por otra parte, dada la conformación del distrito (ver monografía) sería conveniente considerar un coordinador de supervisores.

Que, además, los vocales de capacitación electoral y educación cívica cuenten permanentemente con un auxiliar, para que se pueda atender con más calidad la diversidad y simultaneidad de funciones que desempeña, tanto en año electoral, como en años no electorales.

Problema: En el instructivo de reclutamiento se estableció como criterios de evaluación uniforme para todo el país, que el examen de conocimientos tendría un valor del 70% y el de exposición de habilidades para el proceso de enseñanza aprendizaje el 30%, sobre el resultado final de la evaluación integral. Esta forma de evaluación puede provocar que tengan más oportunidad de quedar con más altas calificaciones y ser contratados aspirantes de zonas urbanas, con mayor escolaridad y con mayor rapidez de aprendizaje. Sin embargo, este tipo de candidatos no cuentan con los mismos conocimientos, experiencia y habilidades para desenvolverse en las zonas rurales e indígenas y no tienen el mismo poder de convencimiento y convocatoria que un aspirante con menos escolaridad, que obtuvo menos calificación en el examen de conocimientos, pero que conoce la zona y está en condiciones de soportar el esfuerzo físico que hay que realizar en campo para cumplir bien sus tareas. El vocal de capacitación, los representantes de los partidos y los consejeros distritales plantean que es más fácil que un candidato de zona rural aprenda pronto los conocimientos que no adquirió para la fecha del examen, a que un candidato urbano llegue a ser

eficaz en las zonas rurales, entre otras razones porque no es fácil que sea aceptado por la población indígena.

Por otra parte dada la aplicación del criterio de más alta calificación para designar a los supervisores, resultó que de los 7 supervisores que quedaron seleccionados en el 2000 ninguno hablaba ninguna de las lenguas indígenas del distrito 03, mientras que en el distrito 01 quedó solo uno. Si se considera que parte fundamental de la función del supervisor es comunicarse con los ciudadanos para verificar el cumplimiento de las funciones del capacitador, el hecho de que no hable la lengua indígena de la zona puede limitar de manera significativa el desempeño de estas funciones.

Recomendaciones: Que se faculte a los Consejos Distritales establecer formalmente los requisitos para la contratación de capacitadores-asistentes y supervisores, así como los criterios para su evaluación, y que sea función de los Consejos Locales y Direcciones correspondientes verificar el cumplimiento de dichos requisitos y criterios. La participación en el Consejo Distrital de los representantes de los partidos políticos y de los consejeros ciudadanos garantizaría la imparcialidad y confiabilidad de este procedimiento.

Se plantea que cada Consejo Distrital sea el que decida los criterios de contratación y evaluación, considerando la diversidad de condiciones culturales, demográficas, sociopolíticas en cada distrito y del país en general. Debido a ello consideramos que sólo los consejos distritales pueden definir cuales son las características más importantes que deben tener sus capacitadores-asistentes y supervisores para lograr dialogar y establecer una adecuada relación con los ciudadanos en su distrito. Así por ejemplo, para estos distritos 01 y 03 de Chiapas es decisivo que los capacitadores rurales tengan un buen conocimiento de la zona en la que trabajarían, e incluso que en ocasiones sean de la misma zona, no solo para que hablen la misma variante de la lengua indígena, sino para que sean culturalmente aceptados, y puedan acercarse y persuadir a los ciudadanos de esa zona; o que en la convocatoria se exija el requisito de disponer de tiempo completo para desempeñar las funciones para las que se le contrataría. Sin embargo, para otro distrito estos requisitos posiblemente no son importantes, e incluso necesita lo contrario. Esta diversidad de necesidades hace difícil y contraproducente uniformar en algún nivel central los criterios de contratación y evaluación de capacitadores-asistentes y supervisores. Sin embargo, las instancias centrales sí deberían supervisar la congruencia de los requisitos prioritarios por cada Consejo Distrital y vigilar su estricto cumplimiento.

Que en el nivel central se estipule la realización de dos tipos de convocatorias, unas para capacitadores-asistentes y supervisores urbanos y otra para rurales. Se considera que con esta medida se tendrían al menos tres ventajas: a) se evitaría la competencia, innecesaria y contraproducente para el IFE, entre aspirantes de zonas rurales y urbanas, b) permitiría seleccionar a los mejores candidatos de cada tipo de zona en función de la cantidad de casillas urbanas y rurales que tenga cada distrito, y c) que el requisito ya establecido de dominar la lengua indígena para los aspirantes que realicen sus actividades en zonas indígenas sea aplicable tanto a capacitadores-asistentes, como a supervisores.



Problema: El sistema de evaluación continua de los capacitadores-asistentes y supervisores incluye algunos parámetros sin considerar que su cumplimiento no depende solamente del desempeño de los capacitadores-asistentes y supervisores, sino también de errores del procedimiento y de las condiciones geográficas sociales y culturales de los distritos. Algunos ejemplos de este problema son los siguientes: 1) el criterio de tener un 85 % de cartas notificación entregadas para el 21 de marzo, cuando uno de los factores del retraso en esta actividad fue la fecha tardía de realización de la insaculación o el retraso en la impresión de las cartas de notificación por fallas en el ELEC 2000. 2) el bajo porcentaje de cartas-notificación entregadas, cuando esto no sólo depende del capacitador, sino también del tiempo insuficiente con el que cuenta para hacerlo dadas algunas características geográficas, económicas, demográficas, sociales, políticas y culturales de su región. Por ejemplo entre las culturales se encuentran el hecho de tener que sujetarse a fechas de asambleas establecidas por las autoridades comunitarias para poder realizar sus actividades, enfrentarse a la dispersión de las comunidades y de las casas, el uso frecuente de homónimos, y a que no es frecuente y por lo tanto es improbable la participación de las mujeres en asuntos públicos. 3) el tener 14 ciudadanos acreditados por casilla, cuando las condiciones de alto monolingüismo, analfabetismo, mala calidad de la educación básica y múltiples factores de rechazo a participar por parte de los ciudadanos imposibilitan incluso que en algunas casillas se lleguen a tener al menos 7 ciudadanos acreditados. 4) Evaluación del seguimiento del orden de prelación, cuando el cumplirlo agravaría la problemática de poco tiempo con que disponen los capacitadores para notificar y dar cursos, e incluso podría poner en riesgo el que se llegaran a integrar las casillas. Estos criterios de evaluación y la imposibilidad de su cumplimiento dieron como resultado que en el distrito 03 sólo acreditaran 2 capacitadores de los 74 contratados y ningún supervisor, mientras que en el distrito 01 ninguno resultó aprobado. Sin embargo, los consejos distritales determinaron volver a contratarlos, conscientes de que los parámetros de evaluación resultaron injustos y que hubiese sido contraproducente cambiar a todo el personal de capacitación en esa etapa del proceso electoral.

Recomendación: Si es importante que se mantenga un sistema de evaluación continua del desempeño de los capacitadores-asistentes y supervisores. Pero es necesario que se redefinan con realismo sus metas y criterios, para que lo que se evalúe sea justamente su desempeño, y no el cumplimiento de metas ajenas a su control. Se podría identificar en la evaluación si los retrasos en tiempos y en metas cuantitativas y cualitativas se debieron al desempeño de los capacitadores-asistentes y supervisores o a otras instancias de la junta que participan en la organización del proceso electoral. Establecer parámetros para las zonas de alta marginación y complejidad, a fin de que las metas tengan mayor concordancia con los problemas estructurales de las mismas, por ejemplo disminuir el indicador de 14 ciudadanos acreditados por casilla, eliminar en zonas rurales de mucha dispersión el cumplimiento del orden de prelación, ampliar el plazo para la entrega de cartas-notificación, entre otros. E Incluso reconocer el logro que representa instalar las casillas, aunque sea con 4 funcionarios insaculados, al enfrentar la conjunción de tantas dificultades. Por otra parte, son los consejeros y representantes de partido en los distritos quienes mejor conocen la problemática que enfrentan los capacitadores y quienes pueden dar un seguimiento cotidiano a su desempeño, por lo que el criterio de recontractación podría ser determinado por dichos consejos.

Problema : Al momento de ir a entregar la notificación e invitar a los insaculados a que tomen el primer curso de capacitación, el capacitador se encuentra comunmente con ciudadanos que tienen

muy poco interés en participar. Para enfrentar esta situación los capacitadores han sido capacitados y ellos mismos han sido muy hábiles en ir afinando argumentos y recursos de persuasión. Sin embargo, uno de las razones de fondo del poco interés de los ciudadanos en participar es que no ven la utilidad o la importancia de las elecciones federales y de la democracia representativa, y los capacitadores no están preparados para enfrentar este problema.

Recomendación: Que en la capacitación que se le da a los capacitadores-asistentes y supervisores se incluyan temas que les ayuden a combatir los obstáculos que encuentran para lograr la participación ciudadana en la organización electoral. Temas que aborden con sencillez la importancia de la democracia electoral para el país y para los indígenas, la importancia de las elecciones federales de diputados y senadores, la importancia de su participación como funcionario de casilla, la distinción entre el IFE, el IEE, el gobierno, y los partidos políticos, la utilidad de la tolerancia, entre otros.

Problema: Es común que el distrito pierda entre un periodo electoral y otro a los supervisores y capacitadores-asistentes mejor formados. Este se debe al carácter temporal de su contratación en el IFE, y a que con la formación adquirida en la junta distrital resultan muy atractivos para otras instituciones, que no forman a sus cuadros, pero que les pueden ofrecer un contrato permanente. Esto implica para los distritos del IFE una pérdida constante de sus mejores trabajadores de campo. Así mismo consideramos que es de suma importancia que el IFE cuente en este tipo de distritos con personal bilingüe especializado en los distintos aspectos del quehacer electoral, por lo que debería preocuparse por formar cuadros que estén en posibilidades de difundir los valores de la democracia desde su cultura y con la capacidad de implementar los distintos procedimientos en estas regiones.

Recomendación: Que el distrito procure retener al personal de campo más competente, mediante una rotación de puestos, y/o una contratación permanente, apoyando tareas de educación cívica en años no electorales.

## **2. PRIMERA INSACULACION A TRAVES DEL SISTEMA ELEC-2000**

Problema: El COFIPE establece que se debe realizar la primera insaculación entre el 1° y el 21 de marzo del año electoral. Este amplio margen de tiempo permite que la 1a. incautación se realice tardíamente, por ejemplo en el distrito 03 se realizó el 7 de marzo. Además el sistema ELEC 2000 tuvo problemas en la impresión de las cartas-notificación que no se detectaron antes y no se pudieron resolver sobre la marcha. Esto obligó a editar cada carta individualmente y provocó que hasta el 13 de marzo se tuvieran listas todas las notificaciones. Como consecuencia de lo anterior se redujeron los días, de por si insuficientes, con que cuenta el capacitador para entregar las cartas-notificación.

Recomendaciones: Que para los distritos con alto grado de dificultad se asegure que la insaculación sea realizada el primero de marzo, y que se prevea con suficiente anticipación que el sistema ELEC no presente ninguna falla, con el propósito de evitar que se acorte el tiempo de los capacitadores para entregar las notificaciones.

### 3. ENTREGA DE CARTAS-NOTIFICACION A LOS CIUDADANOS INSACULADOS

La etapa de notificación a los ciudadanos insaculados es una de las más decisivas e importantes del proceso de integración de las mesas directivas de casillas, porque es el momento en que el IFE se pone en contacto directo, a través de los capacitadores, con la población de cada distrito. Por lo tanto es cuando se reconocen las características sociales, políticas y culturales que caracterizan a dicha población. En el caso de los distritos electorales 01 y 03 de Chiapas nos encontramos con circunstancias y condiciones que constituyen un verdadero cúmulo conjugado de problemas de todo tipo (geográficos, económicos, sociales, demográficos, políticos, culturales e históricos) que dificultan de manera considerable el cumplimiento de las metas y procedimientos del IFE en esta etapa. Considerando lo anterior trataremos de presentar, aunque sea de manera esquemática, un panorama más o menos integral de este conjunto interrelacionado de condicionantes. Hacemos la aclaración que aunque para fines de exposición hemos dividido por tipos los factores condicionantes, ésto no significa que en la realidad no se encuentren interrelacionados entre sí. Por el contrario es difícil aislar a unos de otros, por ejemplo nos encontramos con ciudadanos que porque están en mayores condiciones de incomunicación, presentan mayores grados de analfabetismo o de monolingüismo, han sufrido mas abusos de autoridad y tienen mayor desconocimiento y desconfianza de las instituciones y son más difíciles de persuadir para que acepten la notificación.

Problema: De los 16,099 insaculados que tuvo el distrito 03 en el 2000, se notificaron a 9,618, lo que representó el 59.7 % de los insaculados. Mientras que en el distrito 01 de 17,334 insaculados fueron notificados 12629 que representan el 69.4%. Una de las consecuencias considerables de este bajo porcentaje en la notificación es que posteriormente se tiene que recurrir a buscar a un número significativo de ciudadanos de lista nominal para poder integrar las casillas. En el distrito 03 y para el proceso electoral del 2000, el 29% de los funcionarios de mesas directivas de casilla provenían de lista nominal. Este problema se debe por lo menos a tres tipos de factores, que considerando su grado de influencia en la entrega de notificaciones tienen el siguiente orden: 1) factores culturales y sociodemográficos de carácter estructural, entre los que destacan: a) la escasa participación de la mujer en asuntos públicos y b) los altos niveles de monolingüismo, analfabetismo y baja escolaridad que caracterizan a la mayor parte de la población del distrito. 2) factores sociopolíticos, entre los que sobresalen: a) que la principal y a veces única motivación para aceptar la notificación y ser funcionario de casilla por parte de los ciudadanos indígenas de estos distritos es la dieta o apoyo económico que pueden obtener por ello, sin que se les sensibilice sobre la importancia de su participación ciudadana en el avance de la democracia; b) desencanto y desconfianza de los ciudadanos de la actuación de los gobernantes y de los políticos en general. c) Presencia de diversas organizaciones que promueven la no participación electoral. d) conflictos intercomunitarios motivados por diversos factores, como disputas agrarias, diferencias políticas, religiosas, étnicas, y la intolerancia con que se manejan. e) Desplazamiento y/o expulsiones de algunos miembros minoritarios de la comunidad por diferencias políticas y/o religiosas. Y 3) factores que se derivan de las normas y procedimientos con los que se organiza el proceso de capacitación e instauración de mesas directivas de casillas, y dentro de estos factores destacan: a) falta de tiempo para notificar a los insaculados en zonas con altos grados de dificultad, no solo logística, sino cultural, social y política; b) la disociación temporal de las tareas de notificación y capacitación; c) la delimitación de las secciones electorales no consideró ni las mas elementales condiciones geográficas, ni las vías y formas de acceso a las comunidades; d) el deficiente cumplimiento de las funciones de supervisión a las tareas de los capacitadores; e)

la prioridad que se le da a la entrega continua de informes a oficinas centrales, en lugar de la observación y supervisión de la calidad del trabajo de campo.

Este tipo de factores nos indican que buena parte de esta baja notificación se debe a condiciones sociales culturales y políticas de carácter estructural, que difícilmente se resolverán en el corto plazo. Sin embargo, también nos indican que hay condicionantes ideológico-políticos y organizativas que pueden ser atacadas con medidas inmediatas y de mediano plazo, y que posibilitarían aumentar el porcentaje de insaculados que logran notificarse, a fin de evitar al máximo la necesidad de posteriormente instaurar las casillas con ciudadanos de lista nominal.

\* \* \* \* \*

A continuación analizaremos y presentaremos las recomendaciones que posiblemente se puedan aplicar a cada tipo de problemas en orden inverso a su importancia. Es decir, primero abordaremos los problemas de carácter organizativo y normativo, después los de tipo sociopolítico, para terminar con los socioculturales y que tienen un carácter más estructural.

Factores organizativos y normativos:

Este tipo de factores son el resultado de los procedimientos y normas a las que se sujeta el proceso de notificación y que como en parte son competencia del IFE, podrían ser los de más inmediata consideración.

- a) La falta de tiempo para notificar al mayor número posible de insaculados y concluir esta actividad para el 21 de marzo no sólo se debe a las circunstancias de dispersión geográfica de la población, sino también a otras condicionantes, como las que se derivan de las tradiciones de los grupos étnicos y que no pueden ser evitadas.

Las dos principales condicionantes culturales que influyen en el tiempo para notificar son: primero, que en las comunidades indígenas se tiene invariablemente que pedir la anuencia de las autoridades del poblado (comisariados ejidales, agentes auxiliares municipales, o comités de educación en el caso del municipio de Cancuc), antes de realizar cualquier tipo de trabajo en el poblado. Por esta razón los capacitadores y supervisores tienen en primer lugar que buscar y explicar lo que van a hacer a estas autoridades antes de comenzar a localizar a los insaculados. Actualmente muchas comunidades de los municipios de Ocosingo, Altamirano, Las Margaritas y Oxchuc en el caso del distrito 03 y de Tila, Tumbalá y Sabanilla en el 01 se encuentran divididas políticamente, y cada grupo o fracción de la comunidad nombra a sus autoridades. Cabe destacar que esta situación, en el caso de Chiapas, no se circunscribe únicamente a estos distritos, si no que se presenta también en la región de Los Altos. En esos casos los capacitadores y supervisores tienen que pedir la anuencia de las autoridades de cada una de las fracciones políticas de la comunidad, lo que implica esperarse a hablar con por lo menos 4 personas antes de comenzar su trabajo de notificación. La segunda condicionante es que en muchas ocasiones, sobre todo en los municipios de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas los capacitadores tienen que esperar hasta que la asamblea les autorice hacer la notificación, eso puede tardar un día, o incluso una semana.

Ante estas circunstancias se considera muy apropiada la medida tomada por la junta del distrito 03, consistente en hacer un oficio firmado por el vocal ejecutivo, en el que se le pide anuencia a

las autoridades para la realización de las actividades de notificación, capacitación y supervisión, y se le entrega a las autoridades de todas las fracciones políticas existentes en cada comunidad. El reconocimiento oficial y formal que reciben las autoridades mediante este oficio puede evitar la necesidad de esperar la anuencia de la asamblea. (se anexa copia del oficio del vocal ejecutivo a las autoridades comunitarias).

Es necesario también comentar lo conveniente que resulta que sean los capacitadores quienes entregan la carta notificación-convocatoria al ciudadano insaculado, porque el primer contacto que se tiene a través de la notificación es el más decisivo para identificar y persuadir a los insaculados aptos de que acepten, en un momento dado participar como funcionarios de la mesa directiva de casilla, y en lo inmediato acepten la notificación y el curso y de capacitación. De esto se deriva la importancia de la labor de supervisión, ya que si bien el primer contacto con la autoridad es imprescindible para que el capacitador pueda trabajar en las comunidades, puede resultar tentador para algún capacitador encargar a las autoridades la entrega de las notificaciones o entregarlas únicamente a quienes las autoridades determinen.

Recomendación: Una vez considerando que las dificultades que enfrenta el capacitador para notificar no son solo de carácter geográfico, sino también culturales, sociales y políticas, se recomienda que el capacitador cuente con más tiempo para notificar. Una forma inmediata de ampliar el tiempo de cada capacitador es contratando a más capacitadores y así disminuir el número de ciudadanos a notificar por capacitador. Por otra parte, al asignar las cargas de trabajo a los capacitadores se debe considerar el número de localidades que debe visitar para entregar todas las notificaciones, debido a que existen casos que todos los insaculados pertenecen a una sola localidad y en otros es necesario visitar varias de éstas.

b) Otro factor de carácter organizativo que provoca una pérdida innecesaria e importante de tiempo y de recursos es el procedimiento establecido en el Art. 193 del COFIPE. En dicho artículo se señala que en el periodo formalmente ubicado del 1° al 20 de marzo, se tiene que notificar, y que posteriormente se debe comenzar la primera etapa de capacitación, a partir del 21 de marzo y hasta el 30 de abril. Se supone que para el 21 de marzo ya se concluyó la entrega de al menos la mayor parte de las notificaciones. Este procedimiento que puede resultar conveniente en zonas urbanas es ineficiente y contraproducente en distritos electorales como el 03 y el 01 de Chiapas, que son muy grandes, y en los que la mayor parte de sus secciones, casillas y población se ubican en zonas rurales, y estas se caracterizan por una gran dispersión poblacional, importantes dificultades geográficas (ríos caudalosos, cadenas montañosas, intensas lluvias presentes durante 8 meses al año), limitados medios de transporte y falta de caminos para acceder a la mayor parte de las comunidades, e incluso situaciones de inseguridad en algunas áreas. Estas características, entre otras, provocan que el capacitador invierta mucho tiempo y esfuerzo en trasladarse, frecuentemente caminando o a caballo, para llegar a donde se encuentran los insaculados. Y el hecho de que tenga que regresar después de la notificación para realizar la capacitación, la cual en un 98% se hace a domicilio por ser más funcional, implica una gran pérdida de tiempo. Lo más conveniente en estas circunstancias sería aprovechar la primera ocasión en que el capacitador llegue y encuentre a los ciudadanos insaculados de una comunidad, para entregarles la notificación y de una vez darles en su domicilio el primer curso de capacitación.

Recomendación: Se modifique, en el primer momento en que haya oportunidad, el Art. 193 del COFIPE, a fin de que se integren en un solo periodo, del 1 de marzo al 30 de abril, las actividades de notificación y primera capacitación, con el objetivo de que cada Consejo Distrital tenga la facultad de decidir en que secciones realiza estas actividades simultáneamente, dadas las distancias y tiempos implicados en los traslados, y en cuales lo hacen de forma secuenciada.

Consideramos que aunque esta recomendación no se puede aplicar en el corto plazo, vale la pena señalarla para cuando se tenga oportunidad de modificar el COFIPE, pues no pone en riesgo la programación establecida para cumplir a tiempo con la integración de las casillas, y si beneficia, porque además de permitir ahorro en tiempo y recursos (humanos y financieros), posibilita que parte del tiempo que ocupan los capacitadores en traslados los destinen a las funciones sustantivas de capacitación y educación cívica. Por otra parte se considera que con esta medida se lograría aumentar el bajo porcentaje de ciudadanos insaculados capacitados en la primera etapa, pues para el 2000 fue de 3, 697, lo que representó el 22.9% de los insaculados para ese año en el caso del distrito 03 y del 29.9% para el 01.

Otro factor de procedimiento que influye en el tiempo en esta etapa de notificación es el acuerdo del Consejo General de entregar las cartas siguiendo el orden de prelación. Las características de difícil acceso a las comunidades arriba señaladas hacen evidente la imposibilidad material de cumplimiento de este acuerdo, el cual de hecho no se realiza por ningún capacitador en las secciones rurales.

Recomendación: que a los distritos con altas dificultades de acceso y/o grandes distancias entre comunidades se les exente de cumplir en sus secciones rurales el acuerdo del Consejo General de seguir el orden de prelación para notificar.

c) En la delimitación de las secciones electorales no se consideró ni las más elementales condiciones geográficas, ni las vías y formas de acceso a las comunidades. Esto es algo que caracteriza a la mayor parte de las secciones, pero solo expondremos un ejemplo para ilustrar el problema. La sección 0863 de Ocosingo comprende a 5 ejidos (que son las comunidades más grandes en la región). La mejor opción en tiempo para trasladarse de los dos primeros ejidos que son Tacitas y Avellanal, a los dos siguientes que son Rómulo Calzada y Dolores Las Palmas, es atravesando a pie la Sierra Livingstone. Esto significa ascender de una altura de 500 msnm (altura de Tacitas), a aproximadamente 1400 msnm, para volver a descender del otro lado a 400 msnm, (altura en la que se localiza Rómulo Calzada). Aunque este trayecto se suponga de 12 kilómetros en línea recta, realmente se recorren 25 kilómetros, porque las subidas y bajadas de la sierra obligan a ir serpenteando, de tal manera que, en un promedio de 3 km por hora caminando, se hacen de 7 a 8 horas de camino a pie. Para trasladarse de Romulo Calzada al siguiente ejido que es la Sultana, también hay que atravesar otro cerro, que aunque es mucho más pequeño, se toma un tiempo considerable de camino. Este inoperante seccionamiento complica no solo la labor de notificación, sino también la capacitación, la integración de las mesas directivas de casilla y la asistencia de los ciudadanos a votar el día de la jornada electoral. Señalaremos algunos ejemplos para ilustrar este problema 1) como la insaculación y la notificación se hacen por sección, la actual delimitación de las secciones agudiza los de por si ya graves problemas de acceso a las comunidades que enfrentan los capacitadores; 2) En algunos casos provoca que insaculados que se encuentra en comunidades cercanas y que cuentan con vías de acceso, como caminos

de terracería, que los comunica rápidamente con la cabecera de una sección, no puedan participar como funcionarios en la casilla que se instala ahí, porque pertenecen a otra sección, cuya cabecera les queda muy lejos; 3) esto también tiene efectos importantes en la baja participación ciudadana el día de la jornada electoral, pues al no haberse considerado las distancias y dificultades de comunicación entre las comunidades, los ciudadanos se desalientan mucho para votar cuando estiman el tiempo y el dinero o esfuerzo que tienen que invertir para llegar a la casilla que les corresponde. Desde el punto de vista de los partidos políticos éste es uno de los factores que influye de manera importante en el alto abstencionismo que se registra en estos dos distritos; y si bien algunos de ellos tratan de resolver consiguiendo transportes para sus militantes, muchos otros ciudadanos se quedan sin votar porque no encuentran medios de transporte; 4) en otros casos la actual delimitación seccional presenta situaciones absurdas para los ciudadanos, pues en algunas secciones los votantes tienen que pasar por otras casillas que les quedan más cercanas antes de llegar a la que les corresponde.

Recomendación: que en cuanto sea posible se realice una nueva delimitación de las secciones electorales, que considere las condiciones geográficas, las vías de comunicación, las distancias y formas de acceso de las comunidades vecinas a las cabeceras de sección, y en algunos casos las diferencias históricas y/o significativas que existen entre dos grupos étnicos, como las presentes entre los lacandones y los tzeltales de las cañadas de Ocosingo.

d) Considerando el poco tiempo que tienen para notificar, algunos capacitadores deciden darle prioridad a la notificación de los insaculados que sean aptos, por lo que recurren primero con las autoridades de la comunidad para que les informen quiénes saben leer y escribir y si se permite participar a las mujeres. Esto les permite concentrarse en la notificación de insaculados que tienen más probabilidad de aceptar y quedar como funcionarios. Sin embargo, este procedimiento tiene el inconveniente de que se supeditan a la información que le dé la autoridad, cuando ésta quizá no sea del todo confiable. Además de las limitaciones de tiempo, esto se hace así y no se corrige por el insuficiente trabajo de supervisión a los capacitadores. Y a su vez, como ya lo señalamos en el primer punto, esta limitada supervisión es consecuencia de que se tienen que distraer a los supervisores de sus funciones de campo para ayudar al vocal de capacitación en otras actividades, y en particular a cumplir con el llenado de formatos que les solicitan de oficinas centrales ya sea de Tuxtla Gutiérrez o de México; pues nos comentaban que en el proceso electoral del 2000 tuvieron que enviar reportes diariamente. Lo anterior resulta imposible, dadas las características de éstos distritos en los que el capacitador para poder cumplir con la entrega de notificaciones debe establecer rutas que para ser cubiertas requieren de varios días, además de que a los ciudadanos de las comunidades se les encuentra temprano, por la mañana, o por las tardes. Por otra parte, las numerosas actividades del vocal de capacitación durante el proceso electoral, en el que además de informar a oficinas centrales tiene que mantener informado al consejo distrital, impiden que de un seguimiento puntual al trabajo de los supervisores.

Recomendaciones: Que se prevean medidas para garantizar la supervisión de las funciones de los capacitadores, como el aumento en el número de supervisores y un más estricto seguimiento al desempeño de esta función, y se revalore la cantidad y frecuencia de reportes, a fin de evitar que el cumplimiento de estas actividades lleve al descuido de las funciones que se deben desempeñar en campo. También sería conveniente considerar la contratación de un coordinador de

supervisores cuyas funciones se enfoquen a la recopilación de informes y verificar el trabajo de éstos.

### **3.1 Factores culturales y sociodemográficos.**

Aquí nos referimos a algunas características culturales y sociodemográficas de carácter histórico de los distritos 01 y 03 que influyen de manera importante en el proceso de integración de las mesas de casilla. Aunque se trata de problemas estructurales, ajenos a las responsabilidades del IFE, es indispensable reconocerlos para resolver la mejor manera de enfrentarse a ellos, y contribuir en la medida de lo posible a su solución, considerando que no desaparecerán más que por medio de la intervención y voluntad humanas.

En un porcentaje significativo de secciones del distrito 03 se tienen limitadas probabilidades de encontrar en la lista de la primera insaculación al número suficiente de ciudadanos aptos para instalar las casillas. Aunque todos los factores planteados influyen en este problema, la principal causa de esta situación es la escasa participación política de la mujer, y la siguiente en orden de importancia son los altos porcentajes de analfabetismo que prevalecen en las regiones indígenas.

Respecto a la primera causa, la situación es que en prácticamente todas las secciones rurales que componen el distrito 03 se da una muy limitada participación de la mujer en los asuntos de orden público. Las razones de esta situación son complejas por su carácter estructural e histórico. Las dificultades para su participación como funcionarias de casilla comienzan con el hecho de que la mayor parte de las mujeres se casan antes de los 18 años, y cuando llegan a esta edad ya tienen uno o dos hijos y sus responsabilidades como madres les dificultan estar todo un día fuera de casa. Además, por razones religiosas o por tradición tienen muchos hijos, de manera que conforme más edad tienen, aumentan sus responsabilidades familiares, y resulta aún más difícil que puedan participar. Por otra parte es entre las mujeres donde se concentran los más altos niveles de monolingüismo, analfabetismo y baja escolaridad. Aunado a estos factores prevalece un fuerte dominio del esposo sobre la mujer, y la mayor parte de los hombres se oponen a que sus esposas participen en actividades públicas. Este conjunto de condiciones impiden que la casi totalidad de mujeres indígenas puedan ser consideradas para participar como funcionarias de casilla.

Por estas razones, aunque en las elecciones del 2000 hubo un aumento en el número de mujeres que participaron como funcionarias de casilla con respecto al 97, pues en este último año fue de 5% y en las últimas elecciones fue de 13%, es difícil suponer que su participación pueda aumentar significativamente en el corto plazo. Incluso es de esperarse una disminución, pues un número significativo de la población infantil en la zona de conflicto ha estado sin servicios educativos desde 1994 a la fecha. Este primer problema provoca que las posibilidades de encontrar a los ciudadanos que integren las mesas de casilla en la lista de insaculados de las secciones rurales-indígenas se reduzcan al menos en un 40 % si consideramos que en el distrito 03 de los 16,099 insaculados que hubo en el 2000, 7823 eran mujeres.



**CIUDADANOS INSACULADOS EN EL DISTRITO 03 EN EL PROCESO FEDERAL ELECTORAL DEL 2000 SEGUN EDAD Y SEXO**

Edad	Sexo	
	Hombre	Mujer
18 A 30	3436	3319
31 A 40	2221	2171
41 A 50	1348	1282
51 A 60	821	691
61 A 69	450	360
<b>TOTAL</b>	<b>8276</b>	<b>7823</b>

Fuente: Memoria del proceso electoral federal del 2000 en el distrito 03 de Chiapas.

Sobre el segundo problema, de los altos porcentajes de analfabetismo, los datos oficiales nos confirman su gravedad e importancia. Según el censo del INEGI, en el 2000 el grado de escolaridad promedio de los municipios que componen el Distrito 03 fue de 3.4; y solo el 3.3% de la población de 15 años y más contaba con secundaria. Si sacáramos de estas estadísticas las ciudades de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas, constataríamos que estos porcentajes son aún más bajos para las secciones indígenas rurales. A estos datos hay que agregar las graves deficiencias en la calidad de la educación, lo que provoca que muchas personas que formalmente tienen algún grado de primaria, o primaria terminada no sepan realmente leer y escribir, o que algunos adultos sean analfabetas funcionales.

Estos factores, aunados a las diversas causas de rechazo, provocaron que en varias secciones no se llegara a tener en la lista de insaculados al mínimo de ciudadanos necesarios para las casillas que se instalaron. A pesar de que este problema es apreciado desde el mes de marzo, cuando se están entregando las notificaciones, el Consejo General no autoriza que se cubran las vacantes con ciudadanos de la lista nominal sino hasta el mes de mayo. Para entonces la junta distrital tiene que identificar a los ciudadanos de la lista nominal que saben leer y escribir, notificarlos y capacitarlos con el tiempo encima y con las dificultades de acceso a las comunidades que hemos señalado.

Recomendaciones : Que el Consejo General autorice a los Consejos Distritales para que desde el mes de marzo seleccionen a ciudadanos de la lista nominal en las secciones que presentan pocas probabilidades para integrar las casillas con ciudadanos insaculados. Que se asegure que estos casos sean conocidos y aceptados por los representantes de los partidos políticos acreditados ante el consejo distrital.

Otra posibilidad de mediano plazo para enfrentar este problema es que se modificara el artículo 193 del COFIPE que establece que la primera insaculación se debe realizar con el 10% de la lista nominal en todo el país, para que se estableciera un porcentaje de insaculación diferenciado de acuerdo a los niveles de analfabetismo de la población de cada distrito, de tal manera que en los distritos o secciones con altos niveles de analfabetismo y rechazo se pudiera insacular a un mayor porcentaje de ciudadanos de la lista nominal. Esto permitiría que aumentara la probabilidad de encontrar en la lista de insaculados a los ciudadanos necesarios para instalar las casillas.

Por otra parte es importante que en los programas de educación cívica de estos distritos se le dé prioridad a las actividades que promueven el reconocimiento de la igualdad de la mujer, y que el IFE realice acciones orientadas a impulsar que la población indígena aprecie su castellanización y alfabetización como medios indispensables para acceder a sus derechos ciudadanos y a una mejor inserción en la sociedad global.

Un tercer problema de carácter estructural que dificulta la notificación y participación ciudadana en la integración de las casillas es el de la dispersión geográfica de la población indígena. Todos los actores entrevistados (vocales de capacitación, capacitadores, representantes de partidos políticos, etc) coincidieron en señalar que una de las causas frecuentes de rechazo de la notificación es que el ciudadano insaculado sabe que la comunidad donde se pondrá la casilla queda muy retirada de donde él vive, entonces las grandes distancias y la falta de caminos o de transporte lo desalientan a participar. Y este es uno más de los factores que obligan a recurrir a ciudadanos de lista nominal de comunidades cercanas a la casilla para poder integrarla.

Recomendación: Una medida con la que se puede afrontar este problema en el corto plazo es dar una dieta diferencial a cada funcionario de casilla, en función del tiempo que cada uno emplee para llegar de su localidad a la comunidad donde se instale la casilla.

#### **4. PRIMERA ETAPA DE CAPACITACION**

Problema: La mayor parte de la población indígena que participa como funcionario de casilla tiene muy pocos hábitos de lectura y una comprensión limitada del español. Debido a ello el manual del funcionario de casilla les es de difícil comprensión y poco atractivo.

Recomendaciones: Además de las propuestas presentadas en el análisis de otras etapas (agregar temas para la valoración de la democracia, contratar a más capacitadores e integrar en una etapa notificación y capacitación en las secciones más alejadas y de difícil acceso), cabe agregar que se haga un manual del funcionario de casilla más adecuado para la población indígena, simplificando su lenguaje y modificando su formato mediante el uso de ilustraciones, para hacerlo más accesible y atractivo. Posiblemente sea más útil hacer un cuadernillo separado de las funciones de cada uno de los funcionarios de casilla. También se recomienda que desde el primer curso los contenidos sean enseñados mediante ejercicios prácticos, para lo cual se necesitaría que los capacitadores contaran con los materiales de los simulacros desde el mes de marzo.

Que en este tipo de distritos, con población indígena mayoritaria, con baja participación de las mujeres y con altos porcentajes de población adulta analfabeta, no sea una exigencia y criterio de evaluación el que se trate de capacitar al mayor número posible de ciudadanos insaculados, pues para muchos de esos ciudadanos no tiene ningún sentido los mensajes que se transmiten en la capacitación. Que en vez de evaluar en este punto la cantidad de ciudadanos capacitados, se trate de garantizar que se cubran temas que permitan que los ciudadanos indígenas más aptos vayan valorando la importancia de la democracia representativa; y que en la evaluación se le dé más importancia a los aspectos cualitativos de la capacitación. Por otra parte, para cubrir a la población que no asiste a los cursos, se preparen programas de educación cívica especiales que se adecúen a las particulares características de cada tipo de población. Por ejemplo un programa específico para mujeres indígenas jóvenes, otros para hombres y mujeres monolingües, otro para

analfabetas, etc. con el propósito de transmitirles mensajes que si sean significativos para ellos y con los que se identifiquen al verse reconocidas sus características particulares.

## **5. EVALUACION OBJETIVA PARA INTEGRAR LA LISTA DE CIUDADANOS APTOS**

Problema: Una situación peculiar, pero muy común de la población indígena de los distritos 01 y 03 es el hecho de que no necesariamente las personas con mayor escolaridad son las que cuentan con mayores habilidades y aptitudes para leer y escribir en español y para desempeñar las funciones de los funcionarios de casilla. Entre la población indígena de estos distritos hay un número importante de hombres de más de 40 años que nunca fueron a la escuela, pero que contaron con diversos medios informales (iglesias, organizaciones productivas, organizaciones para gestionar la tierra, etc) para castellanizarse y alfabetizarse, y en la medida en que muchos de ellos tuvieron que desempeñar funciones de gestión con diversas dependencias gubernamentales, siendo comisariados ejidales, o agentes de salud, o agentes auxiliares municipales, entre otras, desarrollaron aptitudes para relacionarse con la gente fuera de su comunidad y asumir responsabilidades. Por otra parte el indicador de escolaridad en estas regiones no es tan confiable u objetivo como lo puede ser en otras partes del país, pues como difícilmente se encuentran personas con niveles de escolaridad concluidos, no se tiene ninguna constancia de que el grado de escolaridad que dice tener un insaculado sea real, amén de que este grado no es indicativo de las capacidades que se supone le corresponden. Como ya indagamos podemos encontrar a personas aún con la primaria terminada pero su nivel de comprensión de lectura y habilidades de escritura en español muy limitadas.

Recomendación: Por las consideraciones anteriores sería conveniente que en este tipo de distritos no solo se considere el grado de escolaridad como único criterio para evaluar a los ciudadanos que integren las mesas de casilla, sino que también se considere una calificación proporcionada por el capacitador, en función de las aptitudes y habilidades demostradas y adquiridas por cada ciudadano durante los procesos de capacitación.

## **6. SEGUNDA INSACULACION**

Problema: Como también la segunda insaculación se realiza por sección y no por zona geográfica, solo se pudo hacer la insaculación mediante el sistema ELEC 2000 en las secciones donde no había más que casillas básicas, contiguas y especiales. Pero para las secciones donde se instalarían casillas extraordinarias, la segunda insaculación se realizó en forma manual, utilizando el listado definitivo de ciudadanos acreditados con domicilio en esas secciones, para estos casos además del criterio de la letra "O" se tomó en consideración la escolaridad. Los datos para integrar las casillas extraordinarias correspondieron a los ciudadanos acreditados que no fueron designados en el proceso automático de segunda insaculación en la sección correspondiente. Para asignar los cargos en estas casillas primero se tomó en cuenta el grado de escolaridad y después el orden en que aparecieron los ciudadanos en la lista. Este procedimiento manual fue necesario para evitar que el sistema ELEC 2000, siguiendo solo el criterio de grado de escolaridad, enviara a un ciudadano insaculado de la zona geográfica donde se ubicó la casilla básica, a la zona de la casilla extraordinaria.

Recomendación: Que se prepare el sistema ELEC para que la segunda insaculación la realice dividiendo previamente las áreas geográficas de las secciones donde se ubicará casillas básica y extraordinarias. El objetivo es que no se tenga que volver a hacer de forma manual la segunda insaculación de las secciones con casillas extraordinarias, y se ahorre tiempo en este procedimiento.

Problema: En la impresión de los nombramientos de los funcionarios de casilla seleccionados durante la segunda insaculación el sistema ELEC 2000 volvió a presentar datos erróneos en los nombres de los ciudadanos, de las localidades o municipios. Debido a esta falla fue necesario realizar de manera individual la impresión de la mayor parte de los nombramientos. Como se ocuparon varios días en este trabajo se retrasó de nueva cuenta la salida a campo de los capacitadores y se les limitó aún más el tiempo con que cuentan para entregar los nombramientos.

Recomendación: como ya se señaló en el punto de la primera insaculación, que se prevea con suficiente anticipación que el sistema ELEC no presente ninguna falla, con el propósito de evitar que se acorte el tiempo de los capacitadores para entregar los nombramientos.

Problema: El sistema escalonado de sustitución de suplentes ha acarreado muchos problemas, primero al tener que volver a hacer los nombramientos de todos los funcionarios de una casilla por cada renuncia que se presente, y después provocando renunciaciones en cadena, porque algunos ciudadanos sienten inseguridad de poder cumplir las funciones de un cargo que se les asigna a última hora.

Recomendación. Una posibilidad de evitar el conjunto de movimientos derivados de una sustitución, es que en la segunda insaculación se le otorgue el cargo de suplente no a los de más baja escolaridad, sino a los que tengan los niveles más cercanos a los de sus correspondientes propietarios. De esta manera, si renuncia el presidente, puede ser sustituido por su suplente sin riesgo de que éste tenga un nivel de escolaridad tan bajo que no pueda desempeñar el cargo, y se evita tener que mover a los demás funcionarios de los cargos ya asignados.

También se propone que el cargo de secretario se le asigne al ciudadano con más escolaridad y/o con más aptitudes para leer y escribir, pues estas habilidades son más indispensables en el desempeño de sus funciones, al tener que llenar las actas, que en las del presidente de la casilla.

Problema: Debido a la multiplicidad de factores que impiden a los ciudadanos insaculados participar en la integración de las mesas directivas de casilla, en la segunda insaculación resultan muchas secciones con vacantes, es decir son secciones en las que en esta segunda selección no se encontraron el número mínimo de ciudadanos aptos para integrar las casillas correspondientes. Por ejemplo en el caso del distrito 03, resultaron 30 casillas con vacantes.

Recomendación: Que en estos casos se autorice al Consejo Distrital para que cubra las vacantes con los ciudadanos de más alta escolaridad de la lista de primera insaculación.

## **7. ENTREGA DE NOMBRAMIENTOS A LOS FUNCIONARIOS DE CASILLA**

Problema: Los lineamientos establecidos comprendían el plazo para la entrega de nombramientos del 7 al 31 de mayo, sin embargo tal y como se señaló en la entrega de notificaciones, en el distrito se presentan una serie de factores que impiden cumplir con los plazos que en oficinas centrales se establecen, tal es el caso de la enorme extensión territorial del distrito, por citar solo uno.

Recomendación: Que también se modifique el artículo del COFIPE que separa las etapas de entrega de nombramientos y segunda capacitación, para que permita la realización simultánea de estas dos actividades en los distritos como el 01 y 03 de Chiapas, donde hay problemas de dispersión, grandes distancias y difícil acceso a las comunidades.

## **8. SEGUNDA ETAPA DE CAPACITACION**

Problema: Debido a que la segunda etapa de capacitación tiene como objetivo afirmar los conocimientos que el funcionario de casilla deberá utilizar el día de la jornada electoral, la práctica en el llenado de actas y conteo de boletas es fundamental ; así como la búsqueda del nombre de los ciudadanos en la lista nominal, ya que esta actividad se dificulta a muchos funcionarios de casilla. Como parte de esta etapa es de suma importancia la realización de simulacros para que los funcionarios de casilla puedan ejercitar los conocimientos adquiridos, además de conocer a quienes trabajaran con ellos el día de la jornada electoral. Durante el proceso del 2000 los materiales para la segunda capacitación y para los simulacros llegaron fuera de tiempo, además de que la realización de los simulacros no se efectuó en muchos casos debido a que no fue posible que los funcionarios se pusieran de acuerdo en fecha y hora para llevarlo a cabo.

Recomendación: Que los materiales para la segunda capacitación lleguen con suficiente antelación para que los capacitadores se familiaricen con ellos y que sean lo más apegados posible a los que se utilizarán el día de la jornada electoral. También sería conveniente que se pusiera énfasis en la búsqueda de los nombres de los ciudadanos en la lista nominal. En lo que se refiere a los simulacros, el capacitador podría señalar a los funcionarios que para obtener la gratificación es necesario participar en esta actividad.

## **9. SUSTITUCIONES**

Problema: Un gran número de sustituciones se dieron por que los partidos políticos acostumbran nombrar como representantes a los funcionarios que ya fueron capacitados por el IFE, a quienes ofrecen una gratificación mayor, con el objeto de asegurar que sus representantes conozcan los procedimientos y estén en condiciones de interponer las impugnaciones necesarias.

Recomendación: Que se vinculen los sistemas de la red-ife de funcionarios de casilla y representantes de partido, para que no sea posible acreditar como representante a un funcionario.

Por otra parte sería conveniente que el IFE capacite a los representantes de partido sobre las causas de impugnación. Esta capacitación podría darse de forma paulatina conforme los partidos identifiquen a quienes serían sus representantes de casilla y generales.

## **10. LA FUNCION DE CAPACITADOR-ASISTENTE**

Problema: La fusión de la figura de capacitador con la de asistente electoral tuvo como objetivo primordial que la misma persona que capacitó a los funcionarios los atendiera como asistente electoral. En el distrito 03 no siempre correspondieron las casillas integradas por los capacitadores con aquellas que atendieron como asistentes electorales, mientras que en el distrito 01 esto si se realizó en la mayoría de los casos.

Recomendación : Que exista una mayor coordinación entre las direcciones de Capacitación y Organización electoral y que sea obligatorio y se verifique que en el momento de asignar casillas a los capacitadores, éstas coincidan con las que atenderán como asistentes electorales.

## **11. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA EL DIA DE LA JORNADA ELECTORAL**

Problema: Un problema que se presenta el día de la jornada electoral es el hecho de que los presidentes de casilla tienen que trasladarse, a altas horas de la noche, a la sede del consejo distrital o a los centros de acopio y posteriormente regresar a sus comunidades, con lo que sus labores se prolongan por muchas horas, iniciando a las ocho de la mañana y terminando hasta el día siguiente.

Recomendaciones: Sería conveniente que se faculte al asistente electoral para recoger los paquetes directamente en la casilla y que el traslado sea supervisado por los representantes de los partidos ante esa casilla. En el caso del distrito 03, debería permitirse la instalación de centros de acopio en el municipio de Ocosingo, dada su extensión territorial, a pesar de ser la sede del distrito. Además el IFE debería reconocer los tres nuevos municipios creados al interior del distrito para instalar en ellos centros de acopio.