

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales en Oaxaca en el siglo xx. Las primeras siete décadas

Moisés J. Bailón¹

Introducción

Algunos analistas vieron en el triunfo de Vicente Fox, en 2000, el inicio de la transición del sistema político mexicano a la democracia. Otros, más precavidos, atisbaron el comienzo de este proceso a partir de la amplia pérdida de legitimidad del grupo gobernante, luego de los acontecimientos de 1968.

Para otra de las visiones, la transición empezó en 1977 con el célebre discurso de Jesús Reyes Heróles en Chilpancingo, Guerrero, estado hábitat de la más importante de las guerrillas rurales mexicanas en esos años.²

En este trabajo se comparte la segunda posición, aquella que considera que la represión estudiantil agotó las vías del tránsito pacífico para

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación *Uniendo Sociedad y Política en Oaxaca Indígena*, realizado con la concurrencia de investigadores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y la American University de Washington DC.

² El 1 de abril de 1977, al responder al informe del gobernador de Guerrero, el entonces secretario de Gobernación iniciaría las discusiones y debates que terminarían con reformas a la Constitución y al decreto del 6 de diciembre de ese año, que creaba la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La nueva legislación permitiría la legalización del PCM y la aparición de nuevos institutos políticos, como el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano, en las elecciones federales de 1979 (Aziz 1982, 189).

un sector de mexicanos que tomaron las armas; que otro sector se encaminó a la lucha y la organización campesina; que el sistema electoral se agotaba y había descontentos perceptibles claramente en el ámbito local; que había escasa credibilidad del sistema de representación política, y que todo ello llevó a una reforma electoral que permitió, poco a poco, el fortalecimiento de mejores condiciones para el reclamo de uno de los derechos humanos que sostiene a muchos otros: el de sufragio efectivo, lo cual permitió una irrupción de las localidades en la arena nacional por fuertes disputas por el poder y que iniciaba la transición mexicana.

Después de la complicada elección federal de 2006 y de la declaración de guerra al narcotráfico y al crimen organizado por parte del entonces presidente Felipe Calderón, con la marisma de sangre, los desaparecidos y las violaciones constantes a los derechos humanos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresó al poder en 2012. A partir de ese último año, a la par de la continuidad de aquellos oleajes, los escándalos de corrupción y tráfico de influencias, como lo fue el relativo a la “Casa blanca” y la designación de un investigador bisoño para indagar al presidente Peña Nieto, llevan a cavilar acerca de lo lejos que está México de una democracia sin adjetivos.

En Oaxaca, la transición en la estructura del gobierno estatal sería más dilatada que en el ámbito nacional. El triunfo de la alianza opositora de Gabino Cué, para gobernar a partir de 2010, tardó casi 85 años, si se considera que el sistema regional de dominio del partido en el poder había iniciado su construcción desde la llegada de gobernantes callistas a Oaxaca en 1926.

No obstante, la dificultad de construir un verdadero proyecto alternativo de gobierno estatal —por la presencia de distintas perspectivas partidistas en la alianza—; la carencia de apoyos de la federación, que se expresaron dentro de otras formas en la tardía conciliación de los dos ámbitos de gobierno para enfrentar a la vorágine política y económica de la Sección XX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; la descarada llegada de carretadas de dinero para la compra de votos y otras formas nuevas de manipulación electoral, así como la división de la izquierda electoral anunciaron el regreso del PRI al gobierno oaxaqueño en 2016.

Tema de estudio

Contrario de quienes ubican la gran insurgencia municipal a principios de la década de 1980 en México,³ la disputa política en los ámbitos estatal y municipal no es de reciente factura en el país. El reclamo de la localidad por esa parte de los derechos humanos, que tiene que ver con el sufragio libre y la capacidad para decidir por sí mismos frente a problemas también locales, no fue solo resultado de la reforma política impulsada por el gobierno federal a fines de la década de 1970, sino que venía fraguándose desde antes.

En el caso de Oaxaca, la presencia de la población local en el nombramiento de sus autoridades municipales y la existencia de conflictos en una parte de esos procesos parecen iniciarse, al menos en el caso de la capital del estado, desde las primeras décadas del siglo XIX,⁴ y aumentar sensiblemente en su última década, para acrecentarse, de nuevo, en los años de consolidación del sistema político instaurado por la Revolución.

En este trabajo se analizará cómo se dio la lucha por los derechos electorales de los oaxaqueños, expresada por medio de los conflictos surgidos en relación con los procesos de elección de autoridades municipales en Oaxaca durante las primeras décadas del siglo XX, y cuáles fueron las diversas medidas que las nuevas élites dirigentes instrumentaron a fin de consolidar un nuevo sistema político regional. Se abordará, sobre todo, el periodo entre 1920 y finales de la década de 1970. El primer año marca el comienzo del derrumbe de las viejas élites políticas locales a manos del carrancismo, del obregonismo y de los diversos grupos revolucionarios que hegemonizaron el poder en México luego de la lucha armada, y el último representa el momento en el que, por la reforma política de esos años, referida anteriormente, el espectro de partidos políticos se ampliaba y mejores condiciones para la participación de la oposición se daban en el ámbito nacional. Es pre-

³ Para conocer algunos de los trabajos de principios de esa década que sostenían esta posición, véanse Alonso (1982), López (1979) y Granados (1982).

⁴ Para saber más acerca del sufragio popular en Oaxaca a partir de 1814 y de los conflictos electorales municipales entre “aceites” y “vinagres”, los dos bandos políticos de la ciudad de Oaxaca, véanse Guardino (2000 y 2009) e Iturribarria (1935, 81-103).

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

cisamente en esta etapa cuando el estudio de la política municipal cobrará importancia entre la ciencia social mexicana. Era el principio del tránsito a la democracia, del reclamo más abierto por el ejercicio de derechos humanos contenidos en la carta fundamental mexicana, como el sufragio libre en elecciones locales, que la existencia de un partido hegemónico parecía haber vetado durante décadas.

Sistema de dominio regional en Oaxaca

A pesar de haber aceptado la prolongada presidencia de Porfirio Díaz, sus paisanos oaxaqueños batallaban, desde finales del siglo XIX, por cambios en la vicepresidencia, la gubernatura, las diputaciones federales y locales y las presidencias municipales, sobre todo las de las ciudades.

A partir de 1886, año tras año se encontraban circulares de los gobernadores a los jefes políticos para que orientaran a las poblaciones de los municipios. Esto refleja, de manera alguna, la existencia de conflictos en los procesos de elección de las autoridades municipales en las poblaciones de tamaño mediano, en las que existía diferenciación social y, seguramente, sectores medios ya consolidados.

Las comunicaciones del gobierno recomendaban a los jefes políticos orientar el proceso para que los más capaces fueran seleccionados; se les pedía sugerir a la población que votara por personas que supieran leer y escribir, así como que rechazara el divisionismo y el desorden. El fin era evitar problemas el día de las elecciones (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902a y 1902b).⁵ Hubo conflictos en municipios donde contendían varios partidos o planillas, aunque la mayoría de ellos seguía rigiéndose por procedimientos de elecciones por usos y costumbres.

Con la Revolución mexicana, el sistema regional de dominio que había dirigido a la sociedad oaxaqueña desde mediados del siglo XIX se desestructuró. La derrota de las élites que junto con Juárez habían

⁵ Las circulares se seguirían repitiendo en los años siguientes: 7 de noviembre de 1890; 12 de noviembre de 1891, 1894 y 1898; 18 de noviembre de 1892; 10 de noviembre de 1893 y 1895; 6 de noviembre de 1896, y 15 de noviembre de 1897 (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902e y 1902j).

combatido a los conservadores y a los franceses, y que luego encumbraron a su paisano Porfirio Díaz, inició con el movimiento maderista, pero su presencia todavía se prolongó durante toda la década. La revolución en Oaxaca se expresó, entre otras formas, en la lucha de unas élites regionales por reasumir la soberanía del estado en contra de los ejércitos constitucionalistas (1915-1920).

El sistema regional de dominio liberal se había consolidado sobre la base de un equilibrio inestable en el que las élites del estado mantenían una alianza histórica con los pueblos oaxaqueños. Con todo y pese al proceso desamortizador, la mayoría de las comunidades conservó sus viejas posesiones. A pesar de la concentración del poder político y de la saña con que se marcaba a los jefes políticos, los pueblos oaxaqueños habían crecido en número y mantenido sus cuotas de autonomía política local. No obstante la instalación de empresas industriales, comerciales, mineras y plantaciones capitalistas, la economía campesina familiar seguía siendo pieza fundamental de la vida oaxaqueña. Las comunidades y los pueblos de esa entidad cobraban en parte los favores proporcionados en tiempos difíciles a Juárez y a Díaz al poseer, y disfrazado, a veces, de composición y reparto, las tierras comunales en la mayor parte del territorio sureño.

De ahí que, para romper esa alianza histórica, las tropas federales, constitucionalistas primero, luego las obregonistas y las callistas, trataran de reconstruir una alianza con un sector no mayoritario del campesinado oaxaqueño: el desprovisto de tierra, así como con la clase trabajadora de las ciudades y de las zonas de la agricultura capitalista.

Por medio del reparto agrario y de la organización laboral, la élite terrateniente, uno de los sustentos del sistema regional de dominio, perdió su fuerza, su poder y fue destruida. En su lugar se gestó un nuevo grupo integrado por oaxaqueños venidos de fuera o incorporados localmente a las fuerzas militares y políticas nacionales. Estos nuevos grupos de poder crearon instancias de organización como la Confederación de Partidos Socialistas, la Confederación de Ligas Socialistas y la Confederación Oaxaqueña de Campesinos, que se constituyeron en el medio para corporativizar a un sector de la sociedad regional; así, los grupos emergentes aliados a las instancias federales rompieron el nudo de las alianzas de la élite tradicional desde la década de 1920 y la sustituyeron en la dirección del estado.

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

La transición en las élites dominantes oaxaqueñas a principios de la tercera década del siglo xx se expresó con fuerza en la vida municipal oaxaqueña. Hay que recordar que la entidad posee, actualmente, más de 23 % de los municipios que hay en México, por lo que ahí lo municipal permea toda la vida social; esto se expresará, sobre todo, aunque no únicamente, en conflictos municipales en aquellas poblaciones con diferenciaciones sociales más marcadas.

Dos tipos de municipalidades oaxaqueñas

En Oaxaca, el sistema de elección de autoridades locales mediante procedimientos de asambleas directas de los miembros de las comunidades indígenas había sido adoptado desde que se emitió una disposición al respecto, en 1618, en el periodo colonial.⁶

Luego de la Independencia, a diferencia de otras entidades del país, en Oaxaca la Constitución de 1825 reconoció la compleja realidad de esa región al distinguir entre dos tipos de municipalidades: las regidas por ayuntamientos, en poblaciones mayores de 3,000 habitantes, y las regidas por repúblicas, para las poblaciones con menor población. Las dos formas de municipalidad debían ser nombradas por un grupo de electores, tres veces mayor al número de posiciones a asignar, en asambleas populares (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902g, 48-98). Así, las nuevas élites independientes dieron muestra de un pragmatismo político al reconocer, en la última categoría, a las repúblicas, como resultado de la abrumadora presencia de los pueblos indios que venían, desde el periodo colonial, gobernándose mediante el llamado sistema de las repúblicas de indios. Aunque el ataque contra las posesiones agrarias de los pueblos inició desde los primeros años independientes, el mantenimiento de la autonomía política permitió no solo la permanencia, sino el crecimiento del número de pueblos.

⁶ En ese año se emite una orden del rey de España en la que se establece que en cada pueblo o reducción haya un alcalde indio del mismo lugar. Si el pueblo en cuestión pasara de 80 casas, habría 2 alcaldes y 2 regidores, también indios. Si tuviera menos de 80 indios, pero no menos de 40, 1 alcalde y 1 regidor. Todos estos funcionarios indígenas serían electos cada año nuevo, en presencia de los curas. Véase *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias* (libro 6, título III, ley 15a, folio 200, 1973).

La Constitución local de 1857 —que fue la primera en el país en diseñarse en los mismos términos que la federal del 5 de febrero de ese año—, emitida por Benito Juárez durante su último periodo como gobernador, desapareció la distinción entre estos dos tipos de organización del poder local, para hablar solo de ayuntamientos. No obstante, en el artículo 68, contrario a lo que se establecía en la Constitución federal, se mantuvo la facultad de estos para administrar los bienes comunales (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902h).

Además, antes de sumarse como ministro de Gobernación al presidente Comonfort, el liberal oaxaqueño se había asegurado de que se emitieran dos legislaciones particulares que reproducirán esta dualidad de organización municipal heredada de la Colonia, pero acoplada con las instituciones liberales regionales. La Ley Orgánica Electoral (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902f) y la Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902i), ambas de 1857, mantienen la división entre dos tipos de municipalidades: los municipios y las agencias municipales (los equivalentes de los anteriores municipios constitucionales y las repúblicas), conservando cada uno sus autonomías locales para nombrar a sus autoridades, cuyo número dependerá de la categoría que se tenga.

Así, la primera reglamentación establece que la elección de municipios es directa, que los pueblos que consten de 500 habitantes deberán nombrar un municipio, y las poblaciones que no lleguen a ese número tendrán agentes municipales en los términos que señale la ley orgánica respectiva.

Por su parte, la Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior especifica más las características de ambas instituciones locales. Todo pueblo que tenga 500 o más habitantes tendrá un ayuntamiento. Los ayuntamientos se compondrán de 1 presidente, regidores y 1 o más síndicos procuradores, de acuerdo con su población. El mismo día en que se nombre popularmente y por elección directa al ayuntamiento, se nombrará a la persona que lo encabece: el presidente de este.

En las poblaciones que tuvieran menos de 500 habitantes, habría agentes municipales nombrados de la misma forma que los ayuntamientos: mediante voto popular y directo, el primer domingo de diciembre. La población menor de 200 habitantes tendría 2 agentes municipales; la que fuera mayor que esta, pero menor de 400, 3, y la que tenga más de 400 tendría 4 agentes. Los pueblos seguían disfrutando de la autonomía política.

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

Aunque el Decreto Número 15 del gobernador Albino Zertuche, de 1889, estableció que los ayuntamientos eran corporaciones locales pura y exclusivamente administrativas y había mayor especificidad de las funciones de estos, así como de las agencias municipales, prevaleció el criterio de las legislaciones de 1857 (Gobierno del Estado de Oaxaca 1902j). Los pueblos no solo se mantuvieron, sino que crecieron en número, y con ello, las autonomías locales.

Si en 1826 Oaxaca estaba integrado por 805 pueblos, de los que 655 eran repúblicas y los 150 restantes tenían reconocimiento de ayuntamientos constitucionales (Bailón 2007), en 1910 se estimaba que en esa entidad existían 1,008 pueblos, 27 villas, 7 ciudades, además de 83 rancherías, 752 ranchos y 183 haciendas (Garner 1988, 38). Estos asentamientos se dividían, administrativamente, en 516 municipios y 630 agencias municipales (Gobierno del Estado de Oaxaca 1981a, 30).

En plena lucha contra las fuerzas que declararon la soberanía de la entidad, cuando lograron tener el control de la ciudad de Oaxaca, los constitucionalistas trataron de imponer una reorganización de la estructura territorial que buscaba vulnerar la autonomía de los pueblos. El 15 de noviembre de 1917, controlaron los valles centrales, asiento de la capital regional, y decretaron la división del estado en 50 departamentos municipales integrados por pueblos y haciendas. Se consideraban departamentos los 26 distritos tradicionales que existían con anterioridad y se creaban otros 24 (Inegi 1996a y 1996b). Con este esquema desaparecerían todas las municipalidades, las cuales se reagruparían en esta media centena de nuevas unidades. Las tropas federales poco sabían de la tradición de autonomía política de los pueblos oaxaqueños, ya que inmediatamente surgió el descontento de las comunidades, y la medida no se concretó. En menos de dos meses después, el decreto fue derogado (Inegi 1996c).

No obstante, en 1921, dominando las fuerzas federales el Congreso local, durante el interinato de Ramón Pardo, se dio el primer golpe a la autonomía local y, tal vez, también al establecimiento de elementos que permitirían el recrudescimiento y el aumento de los conflictos por los límites entre los pueblos indios y sus posesiones comunales. Ello sucedió porque la Ley Electoral de Ayuntamientos dispuso que hubiera ayuntamientos en los pueblos de 500 habitantes o más, los que se convertirían en centros electorales. Las poblaciones menores de 500

habitantes se incorporarían a los centros electorales más próximos, convirtiéndose, según el censo de población, en secciones electorales (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* 1921).

Más tarde, con la promulgación de la Constitución local del 15 de abril de 1922, que refrendaba la nacional de 1917, se debilitaba más la vida municipal oaxaqueña. Se imponía el criterio constitucional para reorganizar la administración de los pueblos, que tanto habían buscado los gobiernos oaxaqueños. Aunque se minaría parte de la fuerza de las comunidades, estas no perdieron toda su solidez. No obstante, la decisión constitucional sí tuvo la autoridad suficiente para evitar un nuevo crecimiento de municipalidades.

Así, el párrafo IV del artículo 59 de la nueva Constitución local disponía, entre otras obligaciones de la legislatura, erigir nuevos municipios dentro de los existentes, siempre que los interesados contaran con los elementos suficientes para su sostenimiento y una población no menor a 2,000 habitantes (Pérez 1959a, 215). El párrafo siguiente propuso suprimir municipios cuando sus rentas no alcanzaran a cubrir el presupuesto de ingresos (Pérez 1959a, 215).

De esta manera, se dio una reagrupación de los pueblos, a los que se organiza, de acuerdo con su importancia económica y poblacional, en tres categorías administrativas: pueblos con ayuntamiento, poblaciones con agentes municipales y poblaciones con agentes de policía como autoridades.

Aunque la Constitución estableció el tope poblacional para crear nuevas municipalidades en 2,000 habitantes o más, la Ley Electoral de Ayuntamientos de 1921 —emitida unos meses antes que la nueva carta fundamental— dispuso que hubiera ayuntamientos en los pueblos con 500 o más habitantes, los cuales constituirían centros electorales; que los ayuntamientos serían electos por estos y por las poblaciones de menos de 500 personas; que estas últimas quedarían incorporadas y formarían parte integrante de los centros electorales más próximos a ellas, constituyendo, según el censo de su población, secciones electorales (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, artículos 2 y 3, 1921).

Dichos ayuntamientos nombrarían, a los tres días de que tomaran posesión, un agente municipal en cada uno de los poblados de más de

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

200 habitantes, correspondientes a cada centro electoral. En el caso de poblaciones menores de esa cantidad, se designarían agentes de policía (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, artículo 4, 1921; *Ley Orgánica Municipal*. 28 de noviembre de 1925, artículos 9, 38 y 39, 1925).

Las agencias municipales perderían la autonomía que tenían, ya que las dos últimas categorías serían incorporadas como parte de municipios mayores y la ley establecería que sus autoridades serían nombradas por los ayuntamientos de los pueblos más grandes. Como atenuante histórica de este ordenamiento, sin embargo, la práctica consuetudinaria marcó que tal designación siguiera como antes: una responsabilidad de los pobladores del lugar. Fue la única vía para realizar lo que los constitucionalistas no pudieron años atrás: reagrupar las agencias dentro de los municipios.

Así, dentro de un municipio habría pueblos cabecera, agencias municipales y agencias de policía. De ahí viene la tradición de que la población de la cabecera, por usos y costumbres, nombra a su ayuntamiento, y las de las agencias municipales y de policía hacen lo suyo con sus propias autoridades locales: en la práctica eran autónomas, por eso los agentes municipales y de policía tenían sus sellos propios para su documentación oficial y, en algunos casos, dentro de la posesión comunal de la tierra reconocida por el Estado mexicano a una comunidad mayor de la que eran parte, mantenían sus límites territoriales internos. Por eso los ayuntamientos se oponían a la creación de nuevas agencias, pues implicaba no solo autonomía política, sino, incluso, la del control de espacios del territorio municipal.

Aunque en el ámbito estatal eran poblados más pequeños pertenecientes a un municipio que los comprendía, en la realidad eran, como en los tiempos de las primeras décadas del México independiente, una cierta forma de municipalidades menores dentro de municipios constitucionales.⁷

⁷ No obstante, más adelante se da una legalización de esta práctica histórica de las agencias menores de elegir a sus propias autoridades. En 1984, se estableció que los ayuntamientos convocarían a elecciones de agentes municipales y de policía, nombrando al que tuviera mayor número de votos en las comunidades respectivas. Véase Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca (1992, 832-67).

Posteriormente, una reforma realizada durante el periodo de Diódoro Carrasco hizo más clara esta práctica de usos y costumbres, aunque dejó el resquicio para el nombramiento de

El establecimiento del número de habitantes y de recursos disponibles fue una barrera para evitar el crecimiento posterior de las municipalidades de la entidad. Contrario al proceso que se viviera en los siglos anteriores, que mostró la capacidad de reproducción de la municipalidad oaxaqueña, a partir de 1922 el estado se reorganizó, territorialmente, en un grupo de 574 municipios. En 1942 la entidad se integraba, administrativamente, por 571 municipios, 474 agencias municipales y 1,744 agencias de policía (Gobierno del Estado de Oaxaca 1981a, 41). A finales de la década de 1950 se eliminó una municipalidad, para quedar en 570, número que se ha conservado hasta la actualidad. La última división territorial del estado fue en 1994, en la que se reconoce una categoría a las siguientes poblaciones: 570 asentamientos son cabeceras municipales; 729, agencias municipales, y 1,526, agencias de policía (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* 1994).

Los límites poblacionales serían el obstáculo para evitar el crecimiento sucesivo de la autonomía de los pueblos. No se establecía para desaparecer ayuntamientos, medida que era un polvorín político —porque, desde un principio, pocos municipios reunían los atributos—, sino que lo que hizo la medida constitucional fue evitar, en lo sucesivo, la creación de nuevas municipalidades.⁸

los agentes por parte de la autoridad municipal. Así, dispuso que en los casos en que el presidente municipal no designara directamente a los agentes municipales y de policía se haría una convocatoria en los poblados en los que se respetarían sus usos, costumbres y tradiciones respecto a los procedimientos de elección. Véase el capítulo IX, “De las autoridades auxiliares”, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* 1993).

⁸ En 1922 la legislatura local establecía el mínimo de 2,000 habitantes para que un pueblo fuera erigido como nuevo municipio. Como se estimaba una población total de 976,000 personas, correspondía, en promedio, a 1,700 habitantes por cada uno de los 574 municipios que se reconocían, lo que representa una cifra un poco por debajo del límite establecido. Esto permite afirmar que el estado no tenía ninguna posibilidad de reducir los municipios existentes, por el grave conflicto político que se desataría.

Aunque la legislatura tiene el derecho de suprimir municipios, solo lo ha realizado en muy contados casos, pero ha creado unos cuatro de 1920 a la fecha, y ha desaparecido un número semejante, hasta llegar a los 570 que existen actualmente. Hoy en día, la Constitución local exige la cifra de 15,000 habitantes para que un pueblo pueda ser considerado municipio. Al ampliarse la cifra mínima se trata de evitar crear nuevas municipalidades que traen aparejados conflictos entre el pueblo que solicita la categoría y el de la cabecera del municipio al que pertenece.

La población en 2010 era de 3,801,962 personas, las que divididas entre los 570 municipios dan un promedio de 6,670 habitantes, que equivalen a 44.46 % del mínimo establecido requerido para que una población sea convertida en municipio (Inegi 2011).

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

Al reagrupar las agencias municipales y de policía en los municipios se ponía freno al crecimiento. Aunque se fundaran nuevas entidades de este tipo, esto no repercutiría en el aumento global de las municipalidades.

Conflictos municipales posrevolucionarios

Las disputas por el poder local serían una pieza distintiva del nuevo sistema político oaxaqueño. Aunque en la mayoría de las municipalidades de Oaxaca los ayuntamientos seguirían designándose sobre la base de asambleas de carácter comunitario —en un grupo de municipios, los más importantes económica y poblacionalmente—, este relevo se haría basado en la lucha de partidos políticos, por lo que se presentarían conflictos y confrontaciones en varios casos, los cuales se verán en los apartados siguientes.

Lucha de partidos

En el periodo de 1920 a finales de 1970 se encuentra la reiteración de movimientos de inconformidad —algunos constituidos como municipales, como se conocen hoy en día— contra la designación de candidatos, los resultados electorales y la actitud de las autoridades municipales hacia la población.

En la década de 1920, varios partidos tenían presencia tanto en los procesos para designar diputados como en los referidos a elegir ayuntamientos. En las elecciones de diciembre de 1921, por ejemplo, hubo quejas de irregularidades e inconformidad en Etlá (*Mercurio* 1921), Zimatlán (*Mercurio* 1921), Salina Cruz y Tehuantepec (*Mercurio* 1921), Ocotlán (*Mercurio* 1821) y Juquila (*Mercurio* 1921). En algunos casos, como el de Jalatlaco —entonces municipio libre, cargo que perdería más tarde ya que hoy es un barrio de la capital—, se anulaban las elecciones y la legislatura designaba una junta de administración municipal (*Mercurio* 1922). Por diferencias entre algunos poblados y los funcionarios regionales, se desconocía a la autoridad electa en San Juan Mixtepec, en donde el juez, apoyado en la fuerza pública, detuvo al ayuntamiento y nombró uno nuevo (*Mercurio* 1922).

En otros casos, como el de Juchitán, de 1922, se daba la queja de que, como las juntas computadoras eran controladas por las autoridades municipales, se habían entregado las credenciales de triunfo a la planilla perdedora (*Mercurio* 1922). Las planillas contendientes tenían fuerzas equilibradas en Oaxaca, Tuxtepec (*Mercurio* 1925) y Ocotlán (*Mercurio* 1923). En Tejupan y Huahuclilla había quejas de alguno de los participantes (*Mercurio* 1925), al igual que en Jalapa de Díaz (*Mercurio* 1925), Miahuatlán (*Mercurio* 1926), Santa María Ixcatlán (*Mercurio* 1828) y en la capital del estado (*Mercurio* 1925).

El municipio es uno de los aparatos del sistema regional de dominio. Con el alzamiento delahuertista y la derrota del gobernador García Vigil —obregonista inicial que luego se uniría a la aventura delahuertista—, las autoridades del ayuntamiento de la capital del estado y de otras poblaciones que apoyaron la insurrección fueron sustituidas por juntas de administración municipal a mediados de 1924 (Martínez 2005a, 234-6). Para designar juntas de administración, se tomó una medida igual, como resultado de las irregularidades electorales, a finales de 1926, en los municipios de Ejutla, Ayutla, San Cristóbal, Pochutla y Teposcolula (Arellanes 2005, 261). En diciembre de 1928, el Congreso declaró nulas las elecciones en Tlacolula, Tehuantepec, Salina Cruz, Juchitán, Matías Romero, San Agustín Etlá, Huautla de Jiménez, Niltepec y Juquila Mixes (*Mercurio* 1928), y se designaron también las juntas administrativas.

Lucha electoral controlada

Antes de la existencia de la Confederación de Partidos Socialistas de Oaxaca, creada después de 1925, el conflicto electoral —ocurrido sobre todo en las ciudades de importancia estatal— se dirimía entre diversas fuerzas partidarias confrontadas en el ámbito estatal o municipal. Con la creación de la Confederación, poco a poco, el conflicto político dejó de ser un asunto entre fuerzas opuestas, para convertirse en disputas entre partidos locales pertenecientes a una misma organización regional. Este hecho es de gran trascendencia en el proceso de consolidación de la nueva élite política posrevolucionaria en Oaxaca.

Aunque será la base de la cuota oaxaqueña para la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), hasta 1934 la Confedera-

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

ción de Partidos Socialistas siguió haciendo vida pública como tal, firmando con su nombre original. Posteriormente, el membrete desapareció para hablarse solamente del PNR.

Mediante la figura del partido dominante, el sistema regional de poder oaxaqueño encontró un mecanismo que le permitió dirimir los conflictos ocurridos en algunos municipios, como resultado de las fuerzas enfrentadas en la elección de las autoridades municipales. En la década de 1930, la predominancia y el dominio de los partidos de la Confederación se expresaban en el hecho de que, en las principales poblaciones de la entidad, las planillas triunfadoras eran las de los partidos ligados a ella.

A finales de 1931, el diputado Anastasio García Toledo, dirigente de la Confederación, comunicó al presidente del Comité Nacional del PNR, Manuel Pérez Treviño, lo siguiente:

Satisfáceme comunicar a Usted informes recibidos todos los partidos que integran Confederación Partidos Socialistas Oaxaca, elecciones municipales efectuáronse ayer sin novedad en todo el Estado, habiéndose desarrollado reñida lucha democrática en diversas poblaciones; pero siempre dentro del orden y entre los propios partidos confederados que solicitaron previamente dejárseles en libertad para demostrar su mayoría. [...] Es muy significativo que en todo el estado no exista un sólo partido organizado independiente Confederación, por lo que puede afirmarse Confederación Partidos políticamente controla todo Estado (*Mercurio* 1931, 10-1).

En ese año, los expedientes electorales de municipios tradicionalmente conflictivos, como Oaxaca, Pochutla, Tlaxiaco, El Tule, Tehuantepec, Juchitán, Etna, Ejutla, Ixtepec, Ojitlán, Huautla y otros, se cerraban sin ninguna inconformidad. De igual forma sucedería en los de Salina Cruz, Tuxtepec, Ocotlán y Yalalag, en los que competirían dos partidos de la Confederación. En los casos de Juquila, Tuxtepec y Cuicatlán, sin embargo, habría irregularidades que se tendrían que atender por inconformidades de uno de los confederados que competían (*Mercurio* 1931).

Al incorporarse los partidos locales en un solo frente, el conflicto dejaba de ser un asunto de confrontación estado-sociedad, para convertirse en un tema de política interna de partido. Esto consolidaba la nueva configuración del sistema político. Así, el municipio de Oaxaca,

que a principios de la década de 1920 tuviera dos fuerzas contendientes fundamentales: la de la soberanía y el juarismo liberal y la del grupo aliado al gobierno federal, en 1931 tenía una estructura unificada. En ese año se postuló una planilla apoyada por los partidos Regional Laborista, Radical de Trabajadores, Reivindicador del Trabajo, Socialista Oaxaqueño y Liberal Socialista —todos parte de la Confederación—, a los que se les uniría, incluso, una organización: Artículo 123. El resultado fue que no hubo opositores, y se obtuvo una votación de 4,471 sufragios (*Mercurio* 1931).

El nuevo sistema político, que crecía e incorporaba algunos elementos de las élites anteriores, construía la figura del partido hegemónico; al principio, organizado con afiliaciones de muchos partidos locales, coordinados desde la Confederación de Partidos Socialistas, la que a su vez formaba parte del PNR. Poco más tarde desaparecieron los partidos locales y en su lugar apareció el proceso de consulta a las bases, a fin de dirimir las diferencias que antes se expresaban formando partidos. La lucha municipal entraba en una nueva fase.

Como fuera, en la mayoría de las municipalidades, los pueblos seguirían apegados a sus procedimientos tradicionales de designación, a los que, primero, la Confederación y, luego, el PNR les respetaban su derecho a proceder de esa manera, a fin de ganar su lealtad en los procesos de elección federal y estatal.

Consulta a la base

A fin de resolver las diferencias ocurridas en las elecciones por la participación en un mismo municipio de dos partidos confederados que apoyaban distintas planillas, en 1932, la dirección estatal buscó un mecanismo de conciliación, previo a las elecciones. Este fue el de la consulta a la base.

El Comité Ejecutivo de la Confederación lanzó una convocatoria a sus organismos afiliados para que, el 20 de noviembre de 1932, se designaran, de manera democrática, mediante plebiscito, las planillas únicas que defenderían sus colores en todos los municipios del estado (*El Oaxaqueño* 1932). Las asambleas se realizaron en las cabeceras municipales y se integraron con los miembros confederados y del PNR. En la ciudad de Oaxaca, la asamblea se integró con las directivas de los

partidos locales (*El Oaxaqueño* 1932). De esas reuniones saldrían las planillas de la unidad revolucionaria.

En relación con el grupo de municipios con competencia, aunque en muchos casos los plebiscitos resolvieron, sin conflictos, los asuntos de la sucesión municipal dentro del partido, en otros originó el establecimiento de procedimientos amañados que se revertirían para la unidad interna.

En 1934, por ejemplo, se expresaban problemas en la organización de las asambleas para integrar las planillas unitarias en la ciudad de Oaxaca, Nochixtlán y El Tule (*El Informador* 1934). En Ocotlán, Tlaxiaco (*El Informador* 1934) y Cuicatlán (*El Informador* 1934) había descontento por el resultado de las elecciones internas.

En los casos de los municipios indígenas, la convocatoria se ajustaba a lo que siempre habían hecho. Sin embargo, su situación no estaba a salvo de incidentes. En algunos pueblos indios, acostumbrados a sus procedimientos internos de selección, el nuevo mecanismo representaba un intento por penetrar sus estructuras.

Así, por ejemplo, dice una nota periodística de ese año que el jefe de la tribu del pueblo de San Mateo Cajonos solicitó al gobierno el decreto por el cual los pueblos del distrito de Villa Alta ya no votarían como lo habían hecho siempre. Un individuo que se hizo pasar por agente del gobierno había propalado esa versión, argumentando que, en lugar de la asamblea tradicional, serían las elecciones internas de las defensas sociales —ejidatarios— las que definirían el control de los ayuntamientos (*El Informador* 1934).

Es a partir de la década de 1930 que quedó construida la estructura de partido dominante aliado al gobierno. Aunque siguieron existiendo otros partidos en las contiendas municipales, la predominancia de la Confederación sería una realidad estatal.

Después de dos gobiernos callistas emanados de la Dirección de la Confederación Socialista, accedieron al poder oaxaqueño tres gobernadores militares ligados directamente al ala radical del grupo revolucionario que rompería con el maximato: Constantino Chapital (1936-1940) y Vicente González (1940-1944), apoyados por Cárdenas, y Edmundo Sánchez Cano (1944-1946), quien había sido secretario de Acción Social Militar en el primer Comité Central Ejecutivo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (Garrido 1982, 252) y sería

apoyado por Ávila Camacho. Con ellos, la nomenclatura de la Confederación desapareció, para quedar solo el nombre del partido nacional: PNR, PRM y, finalmente, PRI. Se habían construido ya los sectores y la estructura territorial del partido de la revolución en Oaxaca.

Con la conversión del PNR —el partido de partidos— en el PRM, en 1938, la organización pasó de una composición de partidos locales a una de cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. Para las elecciones de 1940, los precandidatos a concejales que serían seleccionados en una asamblea interna en el municipio de Oaxaca de Juárez, como en el resto de las ciudades de la entidad, ya no provenían de partidos locales, sino de los sectores obrero, campesino y popular (*Oaxaca Nuevo* 1940). Los herederos de la clase política tradicional buscaron acomodo en este último sector, con lo que se combinaron profesionistas y empresarios locales con locatarios y colonos.

La fuerza del nuevo partido ya era indiscutible desde hacía una década. En diciembre de 1940, la planilla del PRM para Oaxaca de Juárez obtenía 4,930 votos, contra 39 de una planilla independiente. Los partidos distintos al oficial habían desaparecido de la escena política; las disidencias ya eran internas y se expresaban sin afiliación partidaria, solo como planillas independientes (*Oaxaca Nuevo* 1940).

Instituciones de mediación del conflicto

Juntas de administración civil

Otra institución importante en la construcción de una hegemonía a favor del grupo aliado al gobierno federal fue la de las juntas de administración municipal. En la década de 1920, ante las irregularidades electorales y la dificultad de encontrar una solución pacífica a los grupos enfrentados en algunos municipios, se recurrió a esa figura jurídica.

Las autoridades municipales tenían autonomía en la designación de las juntas computadoras electorales locales. Al surgir inconformidades por sus resultados, se podía recurrir al Congreso del estado; si este consideraba suficientes o irrefutables las impugnaciones, declaraba nulas las elecciones y nombraba, a propuesta del Ejecutivo estatal, una

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

junta de administración civil (o municipal) que cumpliría las funciones del ayuntamiento por el término señalado.⁹

El 26 de junio de 1922, al expedirse, con base en la fracción XLIV del artículo 59 de la Constitución Política estatal, el Reglamento para el Gobierno Económico de la H. Legislatura del Estado, en la fracción VI de su artículo 175 se estableció como capacidad del Congreso “Erigirse en Colegio Electoral cuando se trate de resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones municipales que fueren legalmente objetadas” (Zarate 1957, 17-8).

Se ha argumentado la anticonstitucionalidad de este señalamiento, dado que, al formar parte de un reglamento secundario, se apartaba del artículo 115 de la Constitución de 1917. Por eso, el 15 de abril de 1922, cuando se promulgó la norma fundamental oaxaqueña, ninguno de sus artículos incluyó la facultad de la legislatura para nombrar, a propuesta del Ejecutivo, juntas de administración civil (Zarate 1957, 17-8).

Sin embargo, las necesidades del control político de la élite posrevolucionaria hacían recurrir a esa legislación, a fin de evitar que los ayuntamientos cayeran en el control de la clase política que estaba desplazando.

Plebiscito

Para resolver las impugnaciones en contra de la decisión del Congreso de nombrar por encima de los intereses locales las juntas de administración, en casos conflictivos, el Decreto 50, del 11 de febrero de 1933, instituyó la modalidad del plebiscito. En los casos de nulidad de elecciones, no se nombrarían más juntas, sino que se realizarían plebiscitos abiertos entre la ciudadanía para resolver definitivamente acerca de las planillas triunfadoras (Zarate 1957, 29-32; *El Oaxaqueño* 1932). Ya no habría imposiciones desde el centro del estado.

⁹ El término junta de administración civil se utilizó por primera vez en el artículo 2 transitorio de la Ley Electoral de Ayuntamientos, del 26 de octubre de 1921, el cual decía que “el Congreso del estado o en su caso la Comisión Permanente, tan luego como declare la nulidad de una elección, o de los trabajos de una Junta Computadora, o tenga noticias de la nulidad declarada por las Juntas Computadoras, o que en algún lugar no hubo elecciones, nombrará, a propuesta del ejecutivo, Juntas de Administración Civil” (Zarate 1957, 17-8).

Sin embargo, pese a que con las reformas del plebiscito quedaban eliminadas las juntas de administración, estas seguirían siendo el recurso más socorrido del sistema regional de dominio para resolver conflictos municipales locales, y el Congreso continuaría interfiriendo en su vida interna.

Al año siguiente de emitida la legislación de plebiscitos, en 1934, la legislatura declaró desaparecidos los ayuntamientos de Zanatepec y Reforma de Pineda e instauró juntas de administración (*El Informador* 1934). Ante el clima de intranquilidad que desataba la realización de plebiscitos, el poder regional decidió prorrogar las juntas de administración el resto del año que les correspondía y llamar a elecciones hasta diciembre, cuando, por ley, debería renovarse la mitad de cada ayuntamiento.¹⁰

En 1940 una reforma a la ley electoral modificó el término de duración de los ayuntamientos. Anteriormente, se renovaba la mitad cada año, con lo que cada 12 meses aparecían las disputas políticas en los principales municipios. Ahora se cambiaba el periodo para que cada dos años se renovara la totalidad del ayuntamiento.¹¹

Cuando había problemas de legitimidad en los procesos, ante la incapacidad de las juntas locales municipales para calificarlos, la decisión definitiva caía en el Ejecutivo oaxaqueño —le quitaba ese control al Congreso—, quien debería resolver, en su caso, de la procedencia para convocar a plebiscitos.¹² Aunque la capital del estado era un oasis del PRM, en los municipios más importantes de la entidad, donde

¹⁰ Así, apareció en la convocatoria a elecciones municipales del 9 de noviembre de 1936 y del 7 de octubre de 1937. En la del primer año se estableció, en su artículo 2, que “Se designarán concejales en número impar en las municipalidades donde estén funcionando los ayuntamientos debidamente integrados” (*El Oaxaqueño* 1936, 3), y, en el 3, que “En las municipalidades donde actualmente estén funcionando Juntas de Administración Civil se hará la elección total de Ayuntamientos teniendo carácter de ordinarias las de concejales de número impar y de extraordinarias las de número par durando en su cargo por el año de 1937” (*El Oaxaqueño* 1936, 1).

En 1937 la convocatoria estipuló que “La elección se hará para regidores pares en donde los ayuntamientos están funcionando normalmente, y en aquellos en que haya junta de administración civil, se hará la designación completa de concejales, en la inteligencia de que los regidores impares que salgan electos, sólo funcionarán durante el año de 1938, es decir un año” (*El Oaxaqueño* 1937).

¹¹ Artículo 4 reformado de la Ley Electoral del Estado de Oaxaca, reproducida en sus modificaciones en *Oaxaca Nuevo* (1940).

¹² Artículos 38 y del 50 al 58 de la Ley Electoral del Estado, en *Oaxaca Nuevo* (1940).

existían desde antes las facciones políticas, el conflicto continuaría. Ya no se trataba de problemas entre dos partidos, sino, sobre todo, de inconformidad por la persona seleccionada para encabezar la planilla del partido dominante, lo que llevó a la formación de planillas independientes, a forcejeos e, incluso, a continuar con la instalación de las anticonstitucionales juntas de administración municipal.

Así, por ejemplo, a principios de la década de 1940, dos personas diferentes se autonombraron presidentes municipales en Matías Romero, como resultado de las disputas de diciembre anterior (*Oaxaca Nuevo* 1941). Se presionaba al presidente municipal de San Miguel Chimalapas a renunciar y a entregar el sello municipal (*Oaxaca Nuevo* 1942), y se nombraban juntas de administración en Tehuantepec (*Oaxaca Nuevo* 1942), Soyaltepec (*Antequera* 1943), San José Tenango (*Antequera* 1943), Putla (*La Voz de Oaxaca* 1946) y en otras poblaciones, las que funcionarían como verdaderos ayuntamientos, al no convocar a la realización de los plebiscitos respectivos que marcaba la ley electoral.¹³

En esos mismos años, los presidentes municipales de Reforma de Pineda (*Oaxaca Nuevo* 1941), Cuilapam (*Antequera* 1944) y San Lorenzo Cacaotepec (*Oaxaca Nuevo* 1943) fueron asesinados por diversos motivos. Algunos otros problemas y acusaciones confrontaron los presidentes de San Agustín Yatereni (*Oaxaca Nuevo* 1943), Soyaltepec (*Antequera* 1944), Nativitas Coixtlahuaca (*Antequera* 1944), Ixtepec (*Antequera* 1944), San Juan del Estado (*Antequera* 1944) y Tapanatepec (*Antequera* 1943). En Zaachila tuvo que intervenir directamente el gobernador para resolver un asunto de facciones, que había provocado varios muertos dentro del ayuntamiento (*Antequera* 1944).

La pérdida de credibilidad en los procesos electorales llevó a una reforma electoral, propiciada por el gobierno federal, que se concretó, en 1946, en medidas como la centralización de los procesos electorales mediante la creación de juntas calificadoras y organismos reguladores, ya no dependientes de las autoridades municipales, sino de una

¹³ Así, por ejemplo, en la convocatoria para la elección de autoridades municipales para el periodo 1943-1944, el gobierno del estado declaró en el artículo 3 que: "En las municipalidades en donde actualmente estén funcionando Juntas de Administración Civil, se llevará a cabo igualmente la elección total de concejales" (*Oaxaca Nuevo* 1942).

instancia electoral específica (Medina 1979, 62-7). Al mismo tiempo, se dispuso el fin de los partidos regionales al establecerse el registro a partidos nacionales permanentes que deberían tener como mínimo 30,000 afiliados (Medina 1979, 68).

Crisis regional del poder

La caída de Sánchez Cano

Oaxaca atravesaba su primera crisis municipal a principios de 1947. Con motivo de una recuperación y recomposición de las élites tradicionales oaxaqueñas, se generó un movimiento político que incorporó en un solo frente a las clases propietarias; los grupos populares, campesinos y de locatarios del mercado, así como al personal docente y al estudiantado del Instituto de Ciencias, que asumió características de autonomía regional y rechazo a las imposiciones del gobierno central.

Motivos

El motivo de la crisis lo desató el Decreto 151 de la legislatura local, que restituyó al gobierno del estado la facultad de calificar al comercio para efectos fiscales, misma que había sido concedida desde 1937 a la Cámara de Comercio (Medina 1979, 105-7). Otros decretos, como el 153, 154 y 159, se encaminaban a gravar las diversiones y la producción agrícola e imponían contribuciones a los propietarios de predios con valor mayor a los 300 pesos; además, se expidió una ley de patentes de gaseosas, cuya producción correspondía a pequeñas empresas familiares, de las cuales había en muchas localidades de la entidad. Se rumoraba, además, que habría aumentos en las cuotas del Instituto y la pérdida de espacios de autonomía. Todo ello originó la construcción de una fuerza política y de un movimiento social que fue en ascenso y que se extendió por las principales ciudades de Oaxaca.

La identidad de la región oaxaqueña era encabezada por intelectuales conservadores —algunos afiliados al Partido Acción Nacional (PAN) y al sinarquismo— y por los propietarios de la capital. Después

de movilizaciones y represión, el fin del conflicto se logró con la solicitud de renuncia del gobernador avilacamachista, el general Edmundo Sánchez Cano, a poco más de dos años de estar en funciones. El poder regional había tenido una recuperación porque, pese a que el gobernador logró aglutinar a su favor a un grupo importante de campesinos y trabajadores, así como a autoridades municipales, los viejos fueros de las élites oaxaqueñas habían regresado.

Los herederos locales de lo que habían sido las élites liberales, al haber penetrado la estructura del partido oficial —el PRM y luego el PRI—, habían construido un coto fuerte dentro del sector popular. Eran profesionistas ligados a las clases propietarias conservadoras quienes dirigían el sector, encabezando a importantes núcleos populares de este, como los locatarios de los mercados y los pequeños comerciantes. Desde ese momento, en todo lo que vendría por delante, la Cámara de Comercio tendría en el sector popular del partido oficial un aliado indiscutible para reconstituir la fuerza de unas élites regionales que, de liberales en otros tiempos, se asumen como conservadoras.

La posición de autonomía de las comunidades dará un punto de apoyo implícito a los reclamos de la clase propietaria en contra del aumento de impuestos. Intentos semejantes de gravar la propiedad ya habían llevado a crisis políticas, desde finales del siglo, a las administraciones porfiristas, como la del gobernador Martín González;¹⁴ la de Bolaños Cacho, en la década de 1910, y la de García Vigil, a principios de la década de 1920. La situación del campesinado comunero, ante el temor de verse cargado con impuestos a sus propiedades ancestrales, coincidía con la de la burguesía comercial, nutriéndolo de fuerza y legitimidad.

Sucesión

A la salida de Sánchez Cano, entró como gobernador interino Eduardo Vasconcelos, oaxaqueño que había sido secretario de Gobernación y de Educación Pública con Abelardo Rodríguez, partícipe de la admi-

¹⁴ Para conocer más de este pintoresco gobernante oaxaqueño, indiscutible hombre leal de Porfirio Díaz, véase Bailón (2014).

nistración federal, pero identificado con las clases propietarias de la capital, de donde había salido. A diferencia de Vasconcelos, Sánchez Cano había tenido un origen humilde, no tenía vínculos con la llamada gente decente de la capital y había ascendido gracias a la carrera de las armas.

La renuncia de Sánchez Cano significó para la administración territorial una crisis política. Los ayuntamientos de las ciudades regionales que habían sido leales al gobernador y que recién habían sido nombrados, en diciembre de 1946, fueron depuestos, y en su lugar se instalaron las anticonstitucionales juntas de administración municipal.

Caen las autoridades locales

El municipio que sufrió primero las consecuencias fue el de la capital del estado, Oaxaca de Juárez, ya que el ayuntamiento fue obligado a abandonar sus puestos.¹⁵ Se instalaban las juntas en la capital del estado, en 12 municipios cabeceras de distrito, en 3 ciudades y en 8 poblaciones de importancia regional. Dichas administraciones durarían casi un año en funciones, hasta las elecciones extraordinarias que se convocarían para diciembre de 1947.

En otros casos, como en Asunción Ocotlán, el grupo derrotado en las elecciones anteriores atribuyó una vinculación con el sanchezcanismo a los vencedores a fin de lograr su deposición (*La Opinión* 1947). El ayuntamiento de Pochutla también fue removido. El PRI trató de unificar los criterios en estos lugares mediante la búsqueda de planillas consensuadas (“Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948” 1947).

¹⁵ Igual derrotero seguirían las autoridades municipales de Ánimas Trujano, Tlaxiactac de Cabrera, San Pablo Huixtepec, Ejutla, Etna, Soledad Etna, Tlacolula, Zaachila y Zimatlán —en los Valles Centrales—; Juchitán, Tehuantepec, Niltepec, Laollaga, Salina Cruz, Ixtepec e Ixtaltepec —en el Istmo—; Huajuapán de León y Tlaxiaco —en la Mixteca—; Sola de Vega —en la Sierra Sur—; Villa Alta y Tanetze de Zaragoza —en la Sierra Norte—, y Tuxtepec y Loma Bonita —en el Papaloapan—. A fines de 1947 el gobierno de Eduardo Vasconcelos, mediante un decreto, convocó a elecciones extraordinarias, a realizarse el primer domingo de diciembre de 1947, en esas 24 importantes municipalidades, con motivo de que iban surgiendo juntas de administración municipal, designadas a raíz de la crisis del gobierno de Sánchez Cano. Dichos ayuntamientos estuvieron en funciones solo el año siguiente —hasta diciembre de 1948—, ya que en ese mes se hizo la renovación en todos los ayuntamientos (*La Voz de Oaxaca* 1947).

La clase política local tenía sus fueros de nueva cuenta. Para evitar desaguisados, se puso al día al partido en las nuevas estrategias nacionales, por lo que varias planillas se integraron, por medio de mecanismos de representación proporcional, a los grupos del instituto político oficial (“Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948” 1947).

En estas jornadas extraordinarias, mediante una reforma a la legislación electoral, se permitió por primera vez el voto femenino en comicios locales (Medina 1979, 62-91). Aunque no se reformaba todavía la Constitución estatal para incorporar la enmienda, un 25 % de los 4,633 votos que recibió la planilla priista en el municipio de la capital provenía de las mujeres (“Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948” 1947).

Al año siguiente, mediante modificaciones al artículo 98 de la Constitución local, fue aprobada la participación de la mujer, en igualdad de condiciones que el hombre, en las elecciones directas de ayuntamientos.¹⁶ De igual forma, se reconoció el derecho a los jóvenes de 18 años que fueran casados y a los solteros de 21 años en adelante de formar parte de los ayuntamientos.¹⁷

Por otra parte, se dispuso que para las elecciones locales cada municipalidad fuera dividida en secciones de 500 habitantes. Si no alcanzaban la población requerida, deberían formar tres secciones, como mínimo (Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948, 1947).

En 1948, con el fin de evitar diferencias en la integración de los ayuntamientos para el periodo 1949-1950, todavía no repuestos completamente los ánimos de la crisis municipal de 1947, el PRI realizó elecciones internas en los municipios de Huajuapán, Huajolotlán, Ocotlán, Tlaxiaco, Huautla, Cuicatlán, Tuxtepec, Valle Nacional, Chiltepec, Matías Romero y Tapanatepec, en cuyos casos había dos o más planillas que se disputaban la designación del partido y se negaban a juntarse en una sola propuesta (*La Voz de Oaxaca* 1948). En las restantes ciudades, al no haber tantas diferencias de grupos internos, el

¹⁶ En 1952 se reformaron, en el ámbito federal, los artículos 34 y 115 constitucionales, a fin de reconocer el voto a las mujeres (Pellicer de Brody y Reyna 1981, 17-8).

¹⁷ La propuesta de ley está reproducida en su totalidad en *La Voz de Oaxaca* (1948).

partido designó directamente a la planilla, mediante auscultación a los sectores involucrados.

Problemas en la integración de planillas

A partir de 1950, las convocatorias del partido estipularon la realización de asambleas municipales en las principales poblaciones del estado, o en los municipios con mayores problemas de integración política, para definir la integración de las planillas. Dichas asambleas desaparecieron el procedimiento anterior de utilización de urnas, y el voto se hizo de manera más directa. Los sectores del partido podrían enviar hasta 25 delegados municipales que llevarían su respectiva propuesta de planilla; la asamblea optaría por la que obtuviera el mayor respaldo (*Provincia* 1950).

Este procedimiento se utilizó en las elecciones de la capital del estado y en 10 municipios más.¹⁸ Dos semanas antes de las elecciones se mencionaba que el partido había resuelto otros 21 casos en los que se daría respaldo a las planillas presentadas en igual número de municipios.¹⁹

En las elecciones de 1950 hubo alguna actividad opositora distinta a la interna del PRI. En Huajuapán se presentaron tres planillas: la del PRI; una del PAN, que por primera vez presentaba candidaturas, y una independiente, del mismo partido oficial. En Tuxtepec también había dos planillas: la oficial y una encabezada por simpatizantes de Miguel Henríquez Guzmán, quien intentó democratizar los procedimientos de selección de candidatos a la Presidencia en el ámbito nacional y, luego, compitió contra el partido oficial (*Provincia* 1950). Con motivo de que en la agencia municipal de Magdalena Tepaltepec, pertenecien-

¹⁸ Los otros municipios eran Ocotlán, Ejutla, Tlacolula, Zimatlán, San Pablo Huixtepec, Tehuantepec, Salina Cruz, Tuxtepec, Loma Bonita y Teotitlán del Camino (*Provincia* 1950; "Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948" 1947).

¹⁹ Fueron los casos de Cuilapan, Tlaxiactac, Huitzo, Suchilquitongo, Coixtlahuaca, Jamiltepec, Pinotepa Nacional, Mártires de Tacubaya, Llano Grande, Tututepec, Juxtlahuaca, San Juan Mixtepec, Nochixtlán, Yanhuitlán, San Pedro Apóstol, San Miguel Tilquiapan, Pochutla, Tlaxiaco, Teposcolula y Tamazulapan, a los que luego se sumaría el de San Blas Atempa (*Provincia* 1950).

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

te al municipio de Huajuapán de León, hubo enfrentamientos y muertos entre dos planillas en las elecciones, el gobierno designó una junta de administración municipal en Huajuapán, en tanto se instalaba un nuevo ayuntamiento (*Provincia* 1950). En Zaachila se rumoraba que habría desorden el día de la toma de posesión del nuevo ayuntamiento (*Provincia* 1951), y hubo alguna inconformidad por quienes encabezaban la autoridad en San Miguel Peras (*Provincia* 1951). Para el resto de esa jornada, las cosas le habían funcionado al nuevo gobierno estatal de Manuel Mayoral Heredia, pese a las diferencias que tenía con las élites locales.

La caída de Mayoral Heredia

Al término del interinato de Eduardo Vasconcelos, las élites de la capital del estado buscaban tener la capacidad de designar un gobernador adecuado para los intereses regionales, apoyado por el gobernador saliente. La persona indicada era Manuel Canseco Landeros, presidente municipal de la capital. Sin embargo, el peso de las articulaciones centrales se impuso y el candidato oficial fue Manuel Mayoral Heredia, quien había fungido como subsecretario de Comunicaciones y era respaldado por el presidente Miguel Alemán.

Motivos parecidos

Al igual que Sánchez Cano, Mayoral Heredia intentó echar a andar algunas bases para la modernización del estado, como el desarrollo de la irrigación y la adquisición de maquinaria agrícola, la industrialización, la apertura a los mercados a la aislada región costera y otras acciones. Al decretar un código fiscal, que fue mal visto por la clase propietaria de la capital, aunado a otras medidas administrativas, el estado se volvió a sumir en un nuevo movimiento social. Entre otras cuestiones, se acusaba de ausentismo al gobernador en turno, quien en 11 meses (334 días) había estado en la Ciudad de México 113 días (Martínez 1979, 59). Sus colaboradores más cercanos provenían de la capital del país.

Se formó el Frente Cívico Oaxaqueño, encabezado por los dirigentes del Instituto de Ciencias y Artes, la Cámara de Comercio y secto-

res populares de la entidad.²⁰ Los militantes del PAN, de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano (FPPM) (henriquistas) y del Partido Comunista Mexicano (PCM) participaban del movimiento social. Se desplegó una red de alianzas en todo el estado, a fin de confrontar a un gobernador fiel al proyecto del centro nacional para modernizar Oaxaca.

La situación del gobernante alemanista se complicaba por la coyuntura política nacional, en la que ya había un candidato a presidente de la república (Adolfo Ruiz Cortines), y existía una escisión nacional en el seno del PRI, con la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán, propuesta por la FPPM.²¹ El 17 de julio Mayoral Heredia solicitó una licencia por 10 días, y el 25 volvió a solicitar otra, pero en esa ocasión fue por cuatro meses. En su lugar entró el general Manuel Cabrera Carrasquedo, quien, desde la crisis de la represión surgida unos meses antes, se había hecho cargo de la jefatura de policía de la entidad (Martínez 1979, 73).

Fracturas municipales

La salida de Mayoral Heredia volvió —como años antes— a fracturar las redes de articulación política municipal. En la realización de los procesos de auscultación del periodo siguiente, vecinos de Tehuantepec y de Jalapa del Marqués se quejaron de que no se realizó la asamblea (*El Imparcial* 1952). En Tututepec y Sola de Vega hubo denuncias de intentos de imposición de caciques y facciones aliadas a un diputado federal (*El Imparcial* 1952). En Matías Romero surgieron dos grandes facciones del partido que se disputaban la nominación (*El Imparcial*

²⁰ Un análisis detallado de esta coyuntura política en el estado se encuentra en la tesis inédita de Felipe Martínez López (1979). Para consultar una síntesis de ese material, véase Benítez (1980).

²¹ A fin de conocer acerca de la importancia de la fractura del bloque en el poder en las elecciones federales de 1952, y del peso que regionalmente asumía la movilización henriquista, véase el texto de quien hubiera sido secretario particular del general revolucionario: Enrique Quiles Ponce (1980). En esa obra se habla de los henriquistas oaxaqueños y se incluyen anécdotas de la campaña presidencial en Oaxaca. Los resultados oficiales que se reconocerían para la votación federal representaban la máxima cifra de un instituto político de oposición en el México posrevolucionario: el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 2,713,745 votos (74.31 % del total); la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, 579,745 (15.88 %); el Partido Acción Nacional, 285,555 (7.82 %), y el Partido Popular, 72,482 (1.98 %) (Martínez 1982, 56).

1952). En Zaachila y Ocotlán propusieron la integración de planillas independientes ligadas al pueblo (*El Imparcial* 1952). En los municipios de Tehuantepec, Salina Cruz, Matías Romero, Ixtepec, Tuxtepec y Jamiltepec hubo inconformidad por los resultados de la consulta interna (*El Imparcial* 1952). Las alianzas realizadas por la administración mayoralista reflejaban las contradicciones, a veces, de manera clara, como en Matías Romero, Jamiltepec y la ciudad de Oaxaca, en donde se denunció que las planillas propuestas incluyeron elementos de la administración depuesta o que estos intervinieron en los procesos de selección (*El Imparcial* 1952). Esas mismas denuncias estaban en la formulación de planillas independientes de militantes de Salina Cruz, Tehuantepec, Ixtepec y otros lugares del Istmo (*El Imparcial* 1952).

La fractura de los grupos de la capital llevó primero al descontento por la planilla registrada por el PRI; luego, a la publicación de una supuesta planilla panista, en la que se incluían a distinguidos oaxaqueños, a pesar de que el PAN y los propuestos aclararon que no era verdadera (*El Imparcial* 1952); después, a una tendencia popular para formar una planilla alternativa, y, finalmente, al registro de tres propuestas. Así, el PRI obtuvo 1,551 votos; la Unión Popular Oaxaqueña, 550, y la Federación de Partidos del Pueblo, 494 (*El Imparcial* 1952). Fueron las elecciones municipales más competitivas en la ciudad de Oaxaca durante los siguientes 40 años.²² En Tuxtepec la planilla priista tuvo 1,177 votos, frente a los 785 de la respaldada por los henriquistas que ahí tenían presencia. En Huajuapán el PAN se convirtió en una oposición importante al partido oficial.

Sin embargo, la mayoría de las disputas municipales provenía de planillas de priistas que no estaban de acuerdo con las designaciones oficiales y se lanzaron por su propia cuenta. Ese era el caso de Jamiltepec, Coixtlahuaca, Huayapán, Zaachila, Cuicatlán, Salina Cruz, Cuyamecalco Villa de Zaragoza, Ocotlán y Jalapa de Díaz, en donde incluso hubo enfrentamientos armados (*El Imparcial* 1952).

²² En las elecciones presidenciales de julio de 1952, aunque el voto mayoritario fue priista, hubo una importante votación para la oposición. De un total de 191,782 sufragios, 152,983 fueron para Ruiz Cortines; 28,130, para Henríquez; 8,606, para González Luna, y 2,063, para Lombardo. Oaxaca representaba el cuarto sitio con votación henriquista después del Distrito Federal (138,458 sufragios), el Estado de México (35,767) y Puebla (28,995) (González 1986, 307).

Ante el clima de conflicto, el gobierno del estado declaró que, en los casos de comprobada irregularidad, se instalarían juntas de administración y se recurriría al auxilio del ejército para garantizar la tranquilidad el 1 de enero, cuando asumirían funciones los nuevos ayuntamientos (*El Imparcial* 1952).

El gobierno desconocía los legítimos triunfos de las planillas independientes que impulsaron los priistas de Huajuapán y Etlá, y en su lugar otorgó el reconocimiento a las oficiales (*El Imparcial* 1953). Asimismo, se instalaron juntas de administración municipal en Salina Cruz, Loma Bonita y Tututepec (*El Imparcial* 1952 y 1953). Los casos de Jamiltepec y Huayapán seguirían sonando en la prensa los primeros meses de 1953.

Uno de los municipios más complicados para resolver fue, sin duda, el de Huajuapán de León, centro de actividad de un importante grupo de priistas que, descontentos con su partido, se habían acercado a militantes panistas; sin embargo, en 1952 se lanzaron en una planilla independiente: Voto Libre Oaxaqueño. La violencia que estaba a punto de desatarse se resolvió a finales de enero, con la integración de una junta de administración que incorporó a las dos fuerzas contendientes (*El Imparcial* 1952).

Elecciones después de la mitad del siglo

Como resultado de una reforma introducida por Mayoral Heredia, en 1952 se dio una elección en la que la autoridad municipal, por única vez, duraría 4 años, para que, a partir de 1956, la designación se realizara cada 3 años.

Tratando de resolver el problema que presentaba la disidencia interna del PRI respecto a los procesos electorales, en algunas de las principales poblaciones del estado —las cuales llevaban al conflicto, a la confrontación y a la inestabilidad de las redes de relación del sistema regional de dominio— el poder gubernamental propuso limitaciones a la proliferación de planillas independientes en ese tipo de comicios.

Las adiciones a los artículos 5 y 31 de la Ley de Ayuntamientos de 1922 establecieron que, para que pudieran registrarse planillas inde-

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

pendientes, deberían comprobar que tuvieran cuando menos 40 ciudadanos de apoyo y que, para que tuvieran derecho a estar representados en las casillas y en las juntas computadoras, era necesario que hubiesen presentado y obtenido el registro respectivo (*El Imparcial* 1956).

Elecciones a finales de la década de 1950

Aunque la capital del estado ya no presentaría problemas electorales, las diferencias continuaron en otras ciudades, como Zaachila, en donde la organización Avanzada Zaachilense propuso una planilla para las elecciones de 1956 (*El Imparcial* 1956). En Tehuantepec, Salina Cruz y Amatengo se protestó por los resultados de la selección interna (*El Imparcial* 1956). En esos y otros municipios, como Matías Romero, se registraron planillas independientes que exigieron el triunfo (*El Imparcial* 1956). En Huajuapán de León y San Andrés Dinicuiti, los panistas reclamaron el control de la municipalidad (*El Imparcial* 1957). Se instalaron juntas de administración en municipios como Salina Cruz, Matías Romero, Valle Nacional y Loma Bonita.

En 1959, las inconformidades en los procesos de selección interna en algunos municipios seguían presentes; era el caso de Zaachila, Huajuapán, Ocotlán y Miahuatlán. Los trabajadores ferrocarrileros de Matías Romero, con larga trayectoria de lucha, también buscaban lanzar su propia planilla. El PAN, por su parte, único partido de oposición, registró planillas en los municipios mixtecos de Huajuapán, Asunción Coyotepeji, Ayuquillilla y Amatlán, además de Oaxaca, en donde había obtenido cerca de 500 votos en la elección anterior (*El Imparcial* 1959).

Década de 1960

La década de 1960 sorprendería al estado con la misma situación: resolviendo el conflicto interno en los procesos de auscultación, pero con la incapacidad para destruir un descontento que era cada vez más permanente en un grupo de municipios que no tenían otra opción, fuera de la del PRI, que la presentada por el PAN.

En esos años, el PRI tenía muy claro cuál era el grupo de municipios en donde tendría problemas en la designación de los candidatos. Durante las décadas anteriores se había formado un perfil de municipios

con competitividad política y otro, la mayoría de ellos, en donde el partido respetaría las formas tradicionales de elección comunitaria, que luego presentaría como triunfos a su favor.

En su convocatoria de agosto de 1965 para el registro de planillas con miras a las próximas elecciones municipales de diciembre, el PRI estableció requisitos para un grupo de municipios que constituirían el cuerpo de sus preocupaciones. Para registrar precandidatos al ayuntamiento de la ciudad de Oaxaca, los postulantes debían presentar como mínimo 2,000 firmas de adhesión; para un grupo de 16 municipios, 750 firmas. La exigencia se redujo a 500 firmas en 51 municipios.²³ Así, en total eran 69 municipios en los que había competencia interna en el partido.

Para los restantes 501 municipios, los procedimientos de selección serían los de la comunidad y el municipio indígena: se resolverían mediante sus usos y costumbres, que venían desde el siglo pasado. Una vez electos por sus procedimientos internos, serían registrados por el PRI como sus candidatos y, luego, se presentarían en los medios como ayuntamientos en que había triunfado el PRM.

Década de 1970

Sin embargo, en el transcurso de las décadas de 1960 y 1970, otros partidos y otras condiciones de lucha se presentaron para modificar una parte del espectro de las fuerzas políticas enfrentadas en los procesos municipales. En algunos municipios apareció el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana como instancia de representación para los

²³ En el primer grupo estaban los municipios de Acatlán de Pérez Figueroa, Cosolapa, Juchitán, Ixtepec, Huajuapán, Loma Bonita, Matías Romero, Miahuatlán, Salina Cruz, Tuxtepec, Teposcolula, Tehuantepec, Teotitlán del Valle, Ocotlán, Valle Nacional y Pochutla.

En el segundo grupo se encontraban los casos de Ejutla, Pinotepa, Villa Alta, Etlá, Tlaxiaco, Tlacolula, Nochixtlán, Cuyamecalco, Putla, Cuicatlán, San Pablo Huixtepec, Tututepec, Jamiltepec, Zaachila, Zimatlán, Tlaxiaco, Huixtzo, Telixtlahuaca, San Marcos Arteaga, Chazumba, Mariscala de Juárez, Niltepec, Tezoatlán, Ixtlán, Tapanatepec, Unión Hidalgo, Zanatepec, Juquila, San Pedro Apóstol, San Juan Chilateca, San Antonino Castillo, Santa María Huatulco, Pluma Hidalgo, San Miguel Ahuehuetitlán, Silacayoapan, San Miguel Sola de Vega, Comitancillo, Huamelula, Jalapa del Marqués, San José Tenango, Tamazulapan, Tejupan, Tlacoahuaya, Díaz Ordaz, Mitla, Chalcatongo, San Pedro Ixcatlán, Jalapa de Díaz, Ojitlán, Yalalag y Yauatepec (“Convocatoria del CDE del PRI” 1965).

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

priistas descontentos, y en el Istmo surgieron algunos núcleos de militancia del Partido Popular Socialista.

Aunque con altas dosis de conflictos internos, la falta de competitividad con otros partidos poco a poco desgastó la legitimidad del sistema electoral mexicano. Esto orilló a una reforma política, iniciada a finales de la década de 1970, que abrió el espectro de partidos y permitió canalizar muchos de los descontentos internos al partido oficial, mediante la recuperación de estos, hacia las demandas de los partidos de oposición.

La apertura de nuevos espacios de contienda electoral desactivó parte de los conflictos internos del PRI, la desahogó un poco y permitió la formación de clientelas opositoras, haciendo más funcional el sistema electoral local. El Partido Comunista, antes perseguido, fue una figura central en ese tránsito, que inició a principios de la década de 1980 con los primeros triunfos y gobiernos municipales de oposición exitosos, como el caso de Juchitán de Zaragoza.

Conclusiones

La reforma política iniciada por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, a finales de la década de 1970, marcó los primeros pasos de la transición mexicana, no como resultado de una concesión graciosa de la élite gobernante, sino como consecuencia del descontento y la pérdida de legitimidad del sistema luego de las movilizaciones del 68, las movilizaciones campesinas y las guerrillas rurales y urbanas. El sistema necesitaba abrirse para no explotar.

En la década siguiente, algunos autores hablaron de una insurgencia municipal, acontecida a raíz de los procesos políticos que permitieron una mayor competencia electoral y que dieron acceso al PAN al gobierno municipal de Ciudad Juárez, al Frente Cívico Potosino en la capital de San Luis Potosí y a la alianza Partido Comunista Mexicano-Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo en Juchitán. Poco a poco más municipios fueron gobernados por partidos distintos al PRI y, más tarde, la oposición fue ganando mayores espacios en las representaciones de congresos locales y del federal, hasta llegar a gobernar entidades federativas.

Sin embargo, la falta de estudios regionales en ese tiempo no permitía conocer ampliamente que la lucha por el poder municipal era vieja en el país, que no nacía con la reforma política, sobre todo en Oaxaca.

En la entidad sureña, al lado de una mayoría de municipios que siempre han resuelto la sucesión en su dirección política por medio de asambleas y sistemas complejos de cargos comunitarios, en un grupo de municipios, los más desarrollados, diferenciados y con mayor población, hubo a lo largo del siglo xx una serie de disputas entre facciones enfrentadas. A veces, esa lucha se daba desde distintos partidos políticos, pero con la formación de un sistema de partido dominante que absorbía a la mayoría de las organizaciones partidarias existentes; el conflicto pasaba de la arena pública a la de su vida interna. No obstante, el conflicto social continuó, aunque dentro de los propios grupos internos, reforzando la figura del partido que se decía heredero de la Revolución mexicana y del sistema político regional.

Es tal la importancia de la vida municipal en Oaxaca, que en las dos crisis regionales, la de finales de la década de 1940 y la de principios de la de 1950, las fuerzas vencedoras tuvieron que deponer a un grupo importante de autoridades municipales, lo que despertó la competencia y la presencia de fuerzas más antagónicas y de partidos políticos.

Las décadas de 1960 y 1970 tuvieron el esquema del partido que buscaba resolver los problemas internos, baja participación de instancias de oposición partidaria y, por lo mismo, también poca legitimidad del sistema de elecciones.²⁴

Tuvieron que llegar reformas electorales nacionales que, al instrumentarse en el estado, fortalecerían poco a poco un sistema regional de partidos políticos con la figura de un partido dominante y varios partidos de oposición.

Se iniciaba la transición mexicana en una de las regiones más atrasadas del país, proceso que, corriendo la primera década del siglo xxi,

²⁴ En Bailón (1984) y Bailón y Zermeño (1988) se aborda el estudio de los conflictos municipales en la década de 1980. Las bases ya venían constituyéndose en ese largo trecho del sistema de dominio regional, y exigían cambios para que subsistiera, al igual que en el ámbito nacional. Para conocer un libro que recorre las elecciones municipales oaxaqueñas de 1980 a 1998, véase Martínez y Díaz (2001).

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

puso el Poder Ejecutivo federal en manos distintas al autonombrado partido heredero de la Revolución mexicana; en Oaxaca, esto se logró una década más tarde, en 2010, con el triunfo de la alianza opositora de Gabino Cué Monteagudo, que venció a la del PRI. Los triunfos de la oposición en los municipios más grandes en población se fueron incrementando en la década siguiente hasta constituir hoy un sistema electoral regional altamente competitivo de tres partidos: PRI, PRD y PAN, que presentan sus propuestas con candidatos en 153 municipios. Una buena parte de la población del estado es actualmente gobernada por partidos distintos al PRI en ese grupo de municipios.

En 2016, el grueso de los municipios oaxaqueños (417), pese a los conflictos que surgieron en una parte de ellos en cada proceso electoral, siguió ejerciendo su autonomía para decidir, por sus propios procedimientos, la forma de designar a sus autoridades locales.²⁵

Nuevos actores han aparecido en la escena de este tipo de municipalidades en virtud, en parte, de que se visibilizó su existencia. En la segunda década del siglo XXI existe la emergencia de las mujeres; los avcindados; los profesantes de religiones distintas a la católica, que es la mayoritaria, y la llegada de las agencias municipales que exigen parte de las participaciones municipales y de los recursos de los ramos 28 y 33 que, sin supervisión y contraloría, fueron creados en los últimos años. Todos quieren tener acceso igualitario y de acuerdo con la Constitución, pero en su sistema electoral de usos y costumbres. Por esa razón, solo un municipio ha cambiado al régimen de partidos desde que ese sistema de elección fuera reconocido, hace más de 20 años, en Oaxaca.

²⁵ En 1995, el gobernador Diódoro Carrasco Altamirano envió un proyecto de ley que permitió incorporar un libro IV al Código de Instituciones y Procesos Políticos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual reconoció este sistema de elecciones. Después, en 1997, otra reforma eliminó el criterio de que los municipios de usos y costumbres tuvieran alguna definición partidaria —que llenaba una laguna de la reforma de 1995—. Finalmente, en 1998 se decretó una reforma constitucional que reconoció el derecho a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas del estado. Esta reforma fue reglamentada con una ley de derechos de los pueblos y las comunidades indígenas de la entidad, por lo que representó, en ese momento, una de las legislaciones más avanzadas en el continente en esta materia (*Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* 1998; *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Extra* 1998).

Fuentes consultadas

- Alonso, Jorge. 1982. *El pueblo ante las elecciones*. México: CIESAS.
- Arellanes Meixueiro, Anselmo. 2005. La Confederación de Partidos Socialistas en Oaxaca. En Martínez V. 2005b, 239-67.
- Aziz, Alberto. 1982. *Historia y coyuntura de la reforma política*. México: CIESAS.
- Bailón Corres, Moisés Jaime. 1984. “Elecciones locales en Oaxaca 1980”. *Nueva Antropología* 25 (octubre): 67-98.
- . 2007. La medusa y el caracol. Derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX: los orígenes del sistema político oaxaqueño. En Hernández 2007, 87-110.
- . 2014. Un ensayo introductorio. En *El señor gobernador. Breves apuntamientos sobre cosas nacionales del siglo pasado* [edición facsimilar a la de 1901], Manuel H. San Juan, 9-34. Oaxaca: IIH-UABJO.
- . 2015. *Derechos humanos de los pueblos indígenas: el debate colonial y las Leyes de Indias de 1681*. México: CNDH.
- y Sergio Zermeño. 1988. *Juchitán: los límites de una experiencia democrática*. México IIS-UNAM.
- Benítez Zenteno, Raúl, comp. 1980. *Sociedad y política Oaxaca 1980; 15 estudios de caso*. Barcelona: IIS-UABJO.
- CIPEEO. Código de Instituciones y Procesos Políticos Electorales para el Estado de Oaxaca. 1995. Oaxaca: IEE.
- “Convocatoria del CDE del PRI”. 1965. *El Imparcial*, 5 de agosto, p. 2.
- “Convocatoria para la elección de autoridades municipales en el estado de Oaxaca en el año 1948”. 1947. *La Voz de Oaxaca*, 11 de diciembre, p.2.
- Garner, Paul. 1988. *La revolución en la provincia. Soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*. México: FCE.
- Garrido, Luis Javier. 1982. *El partido de la revolución institucionalizada*. México: Siglo XXI.
- Gobierno del Estado de Oaxaca. 1902a. Circular 22 del 26 de octubre de 1886. En Gobierno del Estado de Oaxaca 1902d, 49.
- . 1902b. Circular 28 del 7 de diciembre de 1887. En Gobierno del Estado de Oaxaca 1902d, 270.

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

- . 1902c. *Colección de leyes y decretos del Gobierno Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 2. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1902d. *Colección de leyes y decretos del Gobierno Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 13. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1902e. *Colección de leyes y decretos del Gobierno Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 21. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1902f. Decreto del 6 de noviembre de 1857. Ley Orgánica Electoral del Estado. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca 1902c, 332-56.
 - . 1902g. Decreto del 10 de enero de 1825. Constitución Particular del Estado de Oaxaca. En *Colección de leyes y decretos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 1, 48-98. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1902h. Decreto del 15 de septiembre de 1857. Constitución Política del Estado de Oaxaca. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca 1902c, 307-29.
 - . 1902i. Decreto del 16 de noviembre de 1857. Ley Orgánica para el gobierno y la administración interior. En Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca 1902c, 357-70.
 - . 1902j. Decreto Número 15. Ley de Ayuntamientos. 1889. En *Colección de leyes y decretos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Vol. 14, 345-56. Oaxaca: Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
 - . 1981a. *Estudio sobre la integración municipal*. Vol. 1. Oaxaca: s. e.
 - . 1981b. *Estudio sobre la integración municipal*. Vol. 2. Oaxaca: s. e.
 - . 1992. *Compilación de leyes de la administración pública estatal*. Oaxaca: Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca.
 - . 1994. *Compilación de leyes de la administración pública estatal*. Oaxaca: Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- González Casanova, Pablo. 1986. *La democracia en México*. México: Era.
- Granados Chapa, Miguel Ángel. 1982. "La rebelión en la aldea". *Nexos* 51 (marzo): 23-7.
- Guardino, Peter. 2009. *El tiempo de la libertad. La cultura política popular en Oaxaca, 1750-1850*. Oaxaca: UABJO/UAM-Iztapalapa/El Colegio de Michoacán, A. C./El Colegio de San Luis Potosí, A. C./H. Congreso del Estado de Oaxaca.

- . 2000. “‘Toda libertad para emitir votos’: Plebeyos, campesinos y elecciones en Oaxaca, 1808-1850”. *Cuadernos del Sur* 15 (junio): 87-114.
- Hernández Díaz, Jorge, coord. 2007. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI/IISUABJO.
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 1996a. “Decreto número 299 de 15 de noviembre de 1917”. En *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 1, 53. Aguascalientes: Inegi.
- . 1996b. “Decreto número 300 de 15 de noviembre de 1917”. En *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 1, 137. Aguascalientes: Inegi.
- . 1996c. “Decreto número 315 de 31 de enero de 1918 que deroga los decretos 299, 300 y 301 de noviembre de 1917”. En *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 1, 138. Aguascalientes: Inegi.
- . 1996d. *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 1. Aguascalientes: Inegi.
- . 1996e. *División territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995*. Vol. 2. Aguascalientes: Inegi.
- . 2011. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27302&s=est> (consultada el 20 de marzo de 2018).
- Iturrubarría, Jorge Fernando. 1935. *Historia de Oaxaca, 1821-1854. De la consumación de la Independencia a la iniciación de la reforma*. Oaxaca: Ediciones ERB.
- “Ley Orgánica de Ayuntamientos. 28 de noviembre de 1925”. 1925. *Mercurio*, 2 al 8 de diciembre.
- López Monjardín, Adriana. 1979. “La lucha popular en los municipios”. *Cuadernos Políticos* 20 (abril-junio): 40-51.
- Martínez Assad, Carlos. 1982. *El henriquismo, una piedra en el camino*. México: Martínez Casillas Editores.
- Martínez López, Felipe. 1979. *Economía y política en Oaxaca; la crisis de 1952*. Tesis de licenciatura, UABJO.
- Martínez V., Víctor Raúl, coord. 1985. *La revolución en Oaxaca 1900-1930*. Oaxaca: IAPO.

Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales...

- . 2005a. El régimen de García Vigil. En Martínez V. 2005b, 184-238.
- , coord. 2005b. *La revolución en Oaxaca 1900-1930*. Oaxaca: IEEPO.
- y Fausto Díaz Montes. 2001. *Elecciones municipales en Oaxaca*. Oaxaca: IEE-UABJO.
- Medina, Luis. 1979. *Historia de la revolución mexicana 1940-1952: civilismo y modernización del autoritarismo*. México: El Colmex.
- Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna. 1981. *Historia de la revolución mexicana 1952-1960: el afianzamiento de la estabilidad política*. México: El Colmex.
- Pérez Jiménez, Gustavo. 1959a. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, abril 15 de 1922. En Pérez 1959b, 198-245.
- . 1959b. *Las constituciones del estado de Oaxaca*. Oaxaca: Ediciones Técnico Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. 1921. Decreto por el que se expide la Ley Electoral de Ayuntamientos. 27 de octubre.
- . 1993. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 20 de noviembre.
- . 1994. Decreto por el que se expide la División Territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 9 de mayo.
- . 1998. Decreto número 258, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 6 de junio.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca. Extra*. 1998. Decreto 266, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 19 de junio.
- Quiles Ponce, Enrique. 1980. *Henríquez y Cárdenas presentes: hechos y realidades en la campaña henriquista*. México: Costa-Amic Editores.
- Recopilación de leyes de los reynos de las Indias* [facsimilar de la de 1681]. T. 2. 1973. Madrid: Cultura Hispánica.
- Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca. 1992. Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. 2 de febrero de 1984. En *Compilación de leyes de la administración pública estatal*. Vol. 1, Gobierno del Estado de Oaxaca, 832-54. Oaxaca: Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Zarate Aquino, Manuel. 1957. *La anticonstitucionalidad de las juntas de administración municipal*. Tesis de licenciatura, UABJO.