

INDÍGENAS Y ELECCIONES

LA MEDUSA Y EL CARACOL. DERECHOS ELECTORALES Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL SIGLO XIX; LOS ORÍGENES DEL SISTEMA POLÍTICO OAXAQUEÑO

*Moisés Jaime BAILÓN CORRES**

SUMARIO: I. Introducción; II. Derechos Humanos en México; III. El caracol. Los cuerpos políticos; IV. La administración centralista; V. La medusa. Los pueblos indios; VI. Conclusiones; Bibliografía.

“A veces hay tal confusión de individualidades, que dos criaturas, cada una atraída por la configuración molecular de la otra, se incorporan para formar un organismo único. La mejor historia que haya oído a este respecto es la de un gasterópodo nudibranquio y una medusa y que viven en la bahía de Nápoles. Cuando (se) observó por primera vez al nudibranquio, un caracol marino común, se encontró que llevaba adherido permanentemente a su superficie ventral, cerca de su boca, un pequeño parásito degenerado, en forma de medusa. Curiosos por saber cómo había llegado ahí la medusa, algunos biólogos marinos empezaron a investigar las aguas locales, en busca de formas de desarrollo más tempranas, y descubrieron algo pasmoso. El parásito adherido, aunque en apariencia especializado como para haber renunciado a vivir por sí mismo, conservaba, sin embargo, su aptitud reproductora, pues se encontraron abundantes descendientes suyos en ciertas estaciones del año. Estos descendientes viven libremente arrastrados a la deriva en las aguas superiores, crecen adecuada y sorprendentemente y, por último, se convierten en hermosas medusas

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH y miembro del SNI.

normales completamente desarrolladas. Entre tanto el gasterópodo produce larvas y éstas también crecen normalmente, aunque no por mucho tiempo. Mientras son aún pequeñísimas, las atrapan los tentáculos de la medusa, quien después las absorbe en su cuerpo en forma de sombrilla. A primera vista, se creería que las medusas son entonces los depredadores, que vengan humillaciones anteriores, y que los caracoles son la presa. Pero no. Pronto los caracoles indigeridos e insaciables, empiezan a comer, ramoneando primero los conductos radiales, luego en el borde y, finalmente, en los tentáculos, hasta reducir la sustancia de la medusa, poco a poco comida por el caracol, mientras que éste aumenta de tamaño correspondientemente. Al final, la disposición regresa a la primera escena, con el nudibranchio completamente desarrollado sin que de la medusa haya quedado algo más que un redondeado resto venturosamente reducido, adherido a la piel del caracol, cerca de su boca.”

Lewis Thomas, *La medusa y el caracol*, México, FCE, 1986, pp. 12-13.

I. INTRODUCCIÓN

Bajo la influencia de la Revolución Francesa y la Independencia Norteamericana, y por medio de demandas, movilizaciones y presiones sociales, poco a poco se fueron incorporando los derechos humanos como punto central de referencia en los marcos normativos generales de los Estados.

Por eso, la defensa de los derechos humanos, o su inclusión en la legislación de los estados territoriales, de ninguna manera se ha limitado a sólo aquello que los gobiernos han querido reconocer a la sociedad civil. Por el contrario, por su propia naturaleza, estas luchas muchas veces han adquirido un carácter subversivo porque proponen la reivindicación de mejores formas de vida.¹

Se conocen como derechos humanos de primera generación a los derechos civiles y políticos, que se relacionan con las atribuciones del individuo para disfrutar de la vida, la propiedad, la libertad, la igualdad, la seguridad, la capacidad para expresar su opinión, organizarse políticamente, designar a sus gobernantes por

¹ Correas, Óscar, “Los derechos humanos subversivos”, *Revista jurídica jalisciense*, Guadalajara, año 2, núm. 4, septiembre-diciembre de 1992, p. 45.

medio del voto, etcétera. La lucha por conquistar estos derechos estuvo relacionada con el paso de la sociedad feudal a la capitalista, con la construcción del Estado moderno.

El ciudadano, primera gran expresión de la modernización de la humanidad, nace en las postrimerías del siglo XVIII, pero su consolidación se dio en el siglo XIX. Se entiende por éste a la persona que tiene derechos y obligaciones en su relación con el poder político y el resto de la sociedad. La construcción del ciudadano en el resto de las sociedades, así como lo ha sido con la incorporación de los derechos humanos en las legislaciones de cada país, ha llevado un largo trecho histórico. Igual ha acontecido con el largo proceso para que la mujer fuera considerada con relación al voto.

De los derechos de primera generación, el más trascendente, sin duda alguna, porque expresa la ruptura de un tipo de sociedad a otra, es el del sufragio. Este derecho, según Pierre Rosanvallon, “produce a la propia sociedad; es la equivalencia entre los individuos lo que constituye la relación social. Es un derecho *constructivo*. El sufragio universal logra, en un sentido más profundo, la laicización del mundo occidental”.²

Posteriormente, aparecerán los derechos económicos y sociales, llamados de segunda generación y los de identidad, conocidos como de tercera generación.

El concepto tradicional de derechos humanos (tanto los civiles como los políticos, así como los económicos, sociales y culturales) se aplica predominantemente a los individuos. Por otro lado, los derechos colectivos, corresponden, nos dice Rodolfo Stavenhagen, a los Estados, y en casos excepcionales, a algunos pueblos que luchan por su liberación nacional y que son reconocidos como tales por la comunidad internacional.³ No obstante, entre los derechos del individuo y los del Estado existen millones de seres humanos en docenas de países de todo el mundo, que reclaman su propia identidad, su propio derecho a existir según sus propios valores y formas de organización social y, en muchos casos, su

² Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999, p. 13.

³ Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 120-124.

derecho a la autodeterminación. De ahí es donde surge la reivindicación de los derechos de los pueblos indios como derechos colectivos.

II. DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

En el caso de nuestro país, aunque hay algunos antecedentes coloniales, los reclamos por el reconocimiento de los derechos humanos de manera más completa se dieron a partir de la lucha por la independencia. Se encuentran consideraciones sobre derechos humanos en los *Bandos* de Hidalgo y Morelos, en los *Elementos Constitucionales* de Rayón, en los *Sentimientos de la Nación* y en la *Constitución de Apatzingán*. Leemos ahí disposiciones claras en contra de la esclavitud, de la tortura, así como la reivindicación del derecho de los pueblos a la autodeterminación, a su soberanía; a darse la sociedad su propia forma de gobierno.

Sin embargo, se privilegia al individuo, en un afán de combatir las corporaciones como la Iglesia y el Ejército, y las comunidades indígenas sufren una pérdida de derechos que habían adquirido en el orden colonial, como el de la autonomía y la reproducción de sus culturas. La autodeterminación se entiende sólo como derecho de los Estados y la nación se concibe de una manera monista; se esconde su carácter pluricultural y pluriétnico que la constituye.

Disposiciones posteriores como el *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana*, y la Constitución federalista de 1824 no contienen, a diferencia de la propuesta de Apatzingán, un apartado o catálogo especial consagrado a los derechos del hombre.⁴ No obstante, a lo largo de los articulados de ambas legislaciones hay el reconocimiento de una serie de derechos humanos, como el propio reconocimiento de la obligación de la nación de proteger con leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano. Mario de la Cueva sostiene que esto se debe a la gran influencia que tuvo la constitución norteamericana en su versión original, antes de las primeras

⁴ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 167-195.

diez enmiendas, en la que se creía que una constitución debería limitarse a fijar la estructura de poderes federales y dejar a las constituciones particulares de los estados la emisión de una declaración de derechos.⁵

Esto puede ser muy cierto, porque en el diario de los debates del Congreso Constituyente de 1824, las referencias en discursos e intervenciones son sobre todo a la constitución norteamericana.⁶

De la misma manera, las disposiciones conservadoras de 1836 y 1943 y diversos proyectos de legislación en ese período de construcción del Estado mexicano, se circunscribieron sobre todo al establecimiento de la soberanía estatal, a la disputa del tipo de gobierno —centralista o federalista, liberal o conservador— y al tema de las garantías individuales. Un intento que quedó en eso, fue el propósito del constituyente de 1847 de ir más allá de una enunciación de derechos del hombre, proponiendo la regulación de los mismos, a través de una ley de garantías de nivel constitucional y de una ley que reglamentara la protección de tales derechos. En general el legislador mexicano de 1857 daría preferencia a las cuestiones emanadas de la concepción imperante: la encaminada a fortalecer y proteger al individuo, enfrentando a las comunidades y corporaciones del antiguo régimen. Se olvidarían, en este enfrentamiento, los reclamos por la justicia social para los más desprotegidos, y el derecho a la diferencia y a la conservación de sus culturas y territorios de los pueblos indígenas, que en parte habían sido respetados por el orden legal colonial.⁷

Frente al asedio individualizador, los indios no se quedarían inermes. Los últimos veinte años han nutrido una amplia historiografía

⁵ De la Cueva, Mario, “La Constitución del 5 de febrero de 1857. Sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución” en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, t. II, p. 1247, citado por Rodolfo Lara Ponte, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 60.

⁶ “Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana” en *Colección legislación mexicana siglo XIX*, México, Biblioteca digital- Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México, 2003. <http://biblio.colmex.mx/recelec/bibdigportal/bdp.html>

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 199-248 y 403-477.

de las diversas formas que adoptó la estrategia de los pueblos indígenas, construida muchas veces sobre la forma en cómo se relacionaban con los sistemas que regionalmente encabezaban el poder político. En algunos casos fueron levantamientos que duraron décadas como las de los mayas y yaquis. En otros movilizaciones menos duraderas como las ocurridas en las huastecas. En otras ocasiones fueron simples tumultos y revueltas locales. Algunas veces más, de acuerdo a sus condiciones regionales, los pueblos indios pelearon con las armas que la propia legislación liberal les proporcionaba, simulando repartos de tierra y adjudicaciones, manteniendo su autonomía. Actuaron como lo habían hecho contra los españoles en la época colonial. Por eso es que en muchas zonas sobrevivirían con sus tierras, culturas y autonomías, mientras en otras verían menguadas sus poblaciones y tenencias.

Algunas Constituciones estatales

Sin embargo, si las disposiciones federales no abordan con claridad el problema de los derechos del hombre hasta 1857, y desechan los derechos de las corporaciones comunitarias en un afán de marcar una ruptura completa con el orden colonial, en algunas de las realidades estatales el tema de los derechos humanos aparece con más claridad, y en algunas de ellas se logra el respeto a las formas de organización y participación colectiva de las comunidades indígenas.

No fue el caso de muchas constituciones como la Constitución del Estado de Occidente (hoy Sonora y Sinaloa) de 1825, que no marca ninguna diferencia entre pueblos indios y mestizos, dispone facultades para que el congreso arreglara lo relacionado con los límites de los “ciudadanos indígenas” y emplaza para que todos los indígenas que anduvieran desnudos se vistieran —eso sí, da un tiempo de 25 años para ello, ya que el plazo terminaría en 1850.⁸

Pero sí fue el caso de la Constitución Política del Estado de Sonora de 1831 (cuando se separa de lo que hoy es Sinaloa), en la

⁸ Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, *Historia de los pueblos yaquis: 1821-1910. Colección Historia de los pueblos indígenas de México*, México, CIESAS-INI, 1996, p. 74.

que se garantiza el respeto a las formas de organización política y propiedad de la tierra de los pueblos indios.⁹ También es el caso de la primera Constitución yucateca (23 de abril de 1825) que dispone se establecieran ayuntamientos, “donde convenga, no pudiendo dejar de haberlos en las ciudades, villas y cabeceras de partido”; en los pueblos de tres mil almas o más; en aquellos que no teniendo los tres mil sea necesario por su industria, ilustración, agricultura y comercio; y en aquellos que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una junta municipal compuesta de tres individuos anualmente elegibles por el mismo pueblo, y un alcalde conciliador de nombramiento del gobierno a propuesta de la misma junta.”¹⁰ Por decreto anterior de 26 de julio de 1824, se reconocían en Yucatán de manera interina las repúblicas (amparadas en las disposiciones mencionadas) y sus tradicionales caciques. Posteriormente, la Constitución de septiembre de 1868 eliminó estas disposiciones, así como se hizo en la de Sonora en 1861, fortaleciendo las posiciones liberales, individualista y combatiendo a los pueblos indios.¹¹

Un caso excepcional es el del Estado de Oaxaca, entidad en la que actualmente, en el siglo XXI, tiene constitucionalmente reconocidos dos procedimientos en la elección de autoridades municipales: el de competencia de partidos y el de usos y costumbres, en donde no participan los partidos y en el que mediante diversos mecanismos la comunidad designa a sus autoridades municipales. Esto que llamamos *la parábola de la medusa y el caracol*, tuvo sus orígenes en el momento de la ruptura del orden colonial. El sistema político oaxaqueño que se empezó a gestar desde la independencia, reprodujo dos formas de participación electoral que llegaron, con cambios, hasta nuestros días. En las páginas siguientes describiremos cómo se dio este proceso.

⁹ *Ibid.*, p. 87.

¹⁰ “Constitución del Estado de Yucatán. 1825”, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galván, 1828, t. III, 388-389.

¹¹ Ferrer Muñoz, Manuel, y Bono López, María, *Pueblos indígenas y Estado Nacional en México en el Siglo XIX*, México, UNAM, 1998, pp. 56-59.

III. EL CARACOL. LOS CUERPOS POLÍTICOS

1. Los tres poderes

La ciudadanía en el primer medio siglo independiente oaxaqueño era un asunto limitado en muchos términos. El acceso de los sectores populares de las ciudades y del campo al proceso político institucional era más que limitado. Esto era muy claro por ejemplo en el caso electoral y en el de la representación política en el ámbito de la entidad federativa. Veamos primero cómo operaba cuando era vigente la constitución local federalista. Luego mencionaremos brevemente lo que ocurría con las administraciones centralistas.

El poder político de la entidad tenía las tres ramas formales de las democracias occidentales: ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo era presidido por el gobernador del estado y el vicegobernador. Contaba con un consejo de gobierno compuesto por el vicegobernador, quien lo encabezaba y cuatro miembros del senado. El legislativo se componía de las cámaras: de diputados y de senadores. Había Tribunal Superior de Justicia y juzgados de primera instancia —el tribunal era designado por el congreso y los jueces por el gobernador a terna propuesta por el tribunal.¹² Sin embargo, los cuerpos eclesiásticos y militares seguirían disponiendo de tribunales y fueros especiales.¹³

En votación secreta, la cámara de diputados local proponía seis nombres, que enviaba al senado para que escogiera al gobernador, quien duraría en su encargo tres años, pudiendo ser reelecto para otro período.¹⁴

2. La administración regional

Para la administración de la justicia y el control político de la entidad, se dividía a Oaxaca en departamentos, partidos, municipa-

¹² Capítulos IV, V, IX y X. "Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, 1825", en *Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, vol. 1, pp. 48-98.

¹³ *Ibidem*, artículo 178, cap. XIX.

¹⁴ *Ibidem*, artículos 31-34, Capítulo IV.

lidades y/o repúblicas. La primera jurisdicción era encabezada por un gobernador departamental nombrado por el gobernador del estado a terna de propuesta del consejo de gobierno. Sus funciones eran administrativas y políticas. Deberían velar por la ejecución de las leyes, decretos y órdenes del ejecutivo y vigilarían por la seguridad pública. Dentro de sus atribuciones estaban las de calificar las elecciones municipales y decidir sobre las dudas que se presentaran en las mismas.

La Ley Orgánica de 1824 preveía la existencia de seis departamentos,¹⁵ pero en 1826 se organiza el estado en ocho administraciones de este tipo. Un departamento se componía de dos o más partidos. El partido era una unidad territorial empleada para la administración de la justicia. En la cabecera de partido se asentaba un juez de primera instancia que arreglaba lo concerniente a lo civil y criminal en un grupo determinado de pueblos que estaban bajo su jurisdicción. Por lo general las cabeceras de partido eran los pueblos más grandes de la demarcación.

De acuerdo a la ley del 6 de mayo de 1826, Oaxaca se integraba judicialmente de 24 partidos que llevaban el nombre de la cabecera en que residían y que no diferían en mucho de las poblaciones de importancia que ya existían desde el período colonial.¹⁶ En estos partidos se agrupaban a los más de novecientos pueblos que existían en la entidad. A su vez, los partidos se agrupaban en departamentos.

El departamento primero se componía de los partidos de Oaxaca —cabecera—, Etlá, Zimatlán y Tlacolula. El segundo, de los de Zoochila —cabecera—, Yalalag, Choapan e Ixtlán. El tercero, de Teotitlán del camino —cabecera— y Teutila. El cuarto, de Teposcolula —cabecera—, Nochixtlán y Tlaxiaco. El quinto, de Huajuapán —cabecera— y Juxtlahuaca. El sexto, de Jamiltepec —cabecera— y Juquila. El séptimo, de Ejutla —cabecera—, Miahuatlán, Pochutla y Ocotlán. Y el octavo se componía de los partidos de Tehuantepec —cabecera—, Quiechapa y Lachixila.¹⁷

¹⁵ “Decreto del 25 de mayo de 1824”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, p. 27.

¹⁶ “Decreto del 6 de mayo de 1826”, *ibid.*, p. 256.

¹⁷ “Decreto del 13 de marzo de 1825”, *ibid.*, p. 196.

3. Integración del congreso bicameral

Donde había un poco más de participación popular era en la integración del Congreso. El número de diputados estaba en función de la población de la entidad; un diputado por cada 40 mil personas o por fracción que pasara de 20 mil. Según datos del censo gubernamental para integrar las milicias del estado, se estimaba una población de 456 mil habitantes para 1828.¹⁸ Es de esperarse que la representación en la cámara baja era de 11 a 15 diputados. Por su parte, el senado local tenía una cuota fija: se componía de siete personas, electos entre los notables. Los dos tipos de representantes locales eran renovados por mitad cada dos años.

4. Elecciones indirectas

El nombramiento de los integrantes del congreso local, así como de los representantes oaxaqueños al Congreso General, derivaba de un procedimiento indirecto de segundo grado. Se hacían juntas electorales parroquiales, departamentales y estatales.

La ley disponía que cada dos años se realizaran asambleas parroquiales en los poblados presididas por las autoridades locales para designar representantes que funcionarían como “electores de parroquia”. Un poblado con 1 mil habitantes tenía derecho a designar un elector; si tenía 1 mil 500, podía nombrar dos electores y así progresivamente. Del mismo modo los pueblos con 500 almas nombrarían un elector al menos, pero los de menos población deberían agregarse al pueblo más inmediato y nombrar los representantes que correspondieran al número de habitantes que sumaran con relación al esquema anterior.¹⁹ En la designación de estos electores sólo podían participar los ciudadanos: es decir, hombres de 21 años o más o de 18 pero que estuvieran casados.

No es muy difícil pensar que este último dictamen podría hacer quedar fuera del proceso a las pequeñas poblaciones que consti-

¹⁸ Iturribarria, Jorge Fernando, *Historia de Oaxaca. 1821-1854*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1982, p. 93.

¹⁹ Capítulos VI, VII y VIII, “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 1825”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 48-96.

tuían la mayoría de las municipalidades oaxaqueñas, al obligárseles a asistir a otro poblado, que tenía sus propias autoridades locales y con el que se podían tener diferencias agrarias.

5. Una ciudadanía restringida

Suponiendo que todos los poblados tuvieran participación y partiendo de la idea de que el porcentaje de la población en edad de votar respecto a la población total era el mismo que en los años recientes, veamos qué pasaría en esos procesos.

Para 2002 los 994 776 hombres mayores de 18 años empadronados en Oaxaca representaban el 28 por ciento de la población total del estado.²⁰ Asumamos que, de la misma manera, en aquella época poco menos de la tercera parte de la población total estaba representada por los hombres que cubrían el requisito de la ciudadanía. Como la población masculina total era de 225 606 personas en esos años, los ciudadanos serían 63 mil 169, los cuales podrían participar en el primer nivel del proceso electoral.²¹

Como se nombraba un elector por cada mil habitantes, podemos suponer que en todo el estado resultaban escogidas 456 personas al nivel de las parroquias, ya que la población total era de 456 000 personas. Para poder ser seleccionado se requería ser ciudadano y además tener una propiedad territorial, bienes raíces, una profesión, empleo o industria productiva. Como los pueblos indígenas tenían una forma de posesión comunal de la tierra, es de pensarse que no participaban de la posibilidad de que sus miembros pudieran ser designados para alguno de los cargos. Más todavía si agregamos otra cláusula, que aunque se establecía que entraría en vigor hasta 1840, hacía más difícil el asunto de la ciudadanía: saber leer y escribir.²²

Si con el filtro de exclusión de las municipalidades menores de 500 habitantes para tener electores de parroquia se dejaba a una gran parte de los pueblos de Oaxaca fuera de los procesos electorales, con el requisito de alfabetismo y el de propiedad, los mantenía

²⁰ Datos tomados de <http://www.IFE.org.mx/RFE2/>

²¹ Iturribarria, Jorge Fernando, *op. cit.*, p. 93.

²² *Ibid.*, pp. 59-63.

completamente fuera de toda decisión: ni como votantes reales ni como electores designados.

Los seleccionados en las parroquias llegaban a las juntas electorales departamentales. Ahí, bajo la presidencia de los ocho gobernadores de departamento se realizaba otro proceso de elección. Estos primeros electores designados nombraban a su vez un grupo más pequeño de ellos: uno por cada diez mil habitantes, lo que implica que escogían a un cuerpo selecto de 45 o 46 personas que asistirían a la capital del estado a elegir el Congreso.

El segundo grupo de electores designados para la asamblea estatal debería tener, además de la ciudadanía, una propiedad de 500 pesos, o un empleo, profesión o industria que produjera 150 pesos al año.

6. La participación urbana

El embudo político se hacía más estrecho. Aunque los ciudadanos pobres, provenientes de la clase trabajadora de las ciudades provinciales de Oaxaca, podían ser designados como electores en el primer nivel, el acceso al segundo era una cosa más limitada todavía: sólo personas de altas rentas o ingresos podrían lograrlo, con lo que la presencia oligárquica en los puestos de representación se hacía mayor.

De esa población urbana total la mayor parte de ella se concentraba en la ciudad de Oaxaca, capital del Estado, a la que en 1832 se le estimaban 18 mil 118 habitantes.²³ Le seguirían los poblados de Tehuantepec, Huajuapán, Teotitlán, Teposcolula, Miahuatlán y Jamiltepec. Luego vendría Villa Alta y las cabeceras de quince partidos restantes.

La mayor parte de la población de origen español, la mestiza así como la de otras castas, más un pequeño grupo de indios proletarios, vivían en esos centros urbanos. Según datos de 1810, por ejemplo, había en la provincia 596 mil 326 habitantes, de los que el 6.3 por ciento eran españoles y un 5.2 por ciento correspondía a mestizos y mulatos.²⁴ Para 1792, casi el 37 por ciento de la población

²³ Carriedo, Juan B., *Estudios históricos y estadísticos del estado oaxaqueño*, Tomo II, México, Talleres Gráficos de Adrián Morales, 1949, pp. 109.

²⁴ Miranda, José, "Evolución cuantitativa y desplazamientos de la población indígena de Oaxaca en la época colonial" en *Estudios Novohispánicos*, México, UNAM, 1995, pp. 134-135.

estatal no india vivía en la región de los valles centrales y casi el 28 por ciento lo hacía en la propia ciudad de Oaxaca. En ese año el 58 por ciento de los habitantes de la ciudad de Oaxaca eran españoles, que sumados a los demás grupos, menos los indios, representaban el 71.4 por ciento de la población de la capital y los indios representaban poco más del 28.5 por ciento al tener 5 mil 323 almas. Así, la política de la ciudad, pensando que la misma tendencia poblacional seguía, tendía a concentrarse en los sectores no indígenas.

Según estas cifras, suponiendo que la composición poblacional y étnica no cambiara, lo que creemos ateniéndonos a la continuidad en la predominancia de muchos pueblos indios —en 1810 Oaxaca tenía 928 pueblos, el 20 por ciento de los que se registraban para Nueva España—,²⁵ pocas ciudades y haciendas, el 12 por ciento de la población no era indígena y tenía preferentemente un asiento urbano. El grupo no indígena representaba, en 1792, a 48 mil 72 personas para todo el Estado. Si calculamos que la mitad eran mujeres, 24 mil podrían ser los hombres: de este total, una cuarta parte, según nuestro supuesto sobre la base de datos actuales, podría ser considerada como hombres mayores de 21 años o de 18 años pero casados: es decir, 6,000 con posibilidades de ser ciudadanos reales.

De esos 6 mil deberíamos preguntarnos cuántos tenían alguna propiedad para poder ser designados como electores de primer nivel y quiénes rentas de 150 pesos o propiedades de 500 para acceder al segundo nivel y podríamos seguir así hasta descubrir sólo una pequeña cantidad de sujetos.

De esta manera, una excelsa élite urbana de medio centenar de personas, era la que constituía la real ciudadanía de la entidad y la que en presencia del gobernador, cada dos años, en una junta electoral estatal nombraría a un Congreso integrado por 11 o 15 diputados y 3 o 4 senadores locales —el senado se renovaba por mitad—, los cuales podrían ser parte de la misma asamblea o de fuera.

De igual forma se elegía a los representantes al Congreso General.

²⁵ Reina, Leticia, “De las reformas borbónicas a las leyes de reforma”, en *Historia de la cuestión agraria mexicana; Estado de Oaxaca*, México, Juan Pablos-UABJO-CEHAM-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998, vol. 1, p. 192.

IV. LA ADMINISTRACIÓN CENTRALISTA

José Miranda, “Evolución cuantitativa y desplazamientos de la población indígena de Oaxaca en la época colonial” en *Estudios Novohispánicos*, México, UNAM, 1995, pp. 134-135. La situación era todavía peor con la legislación centralista. El estado perdía soberanía y autonomía en su orden interno y se convertía en departamento dependiente del poder de la ciudad de México. Arriba de la pirámide nacional estaba un cuerpo de notables: el Supremo Poder Conservador. El Poder Judicial del Estado reducía sus dimensiones y se sujetaba al centro nacional. El gobernador estatal se volvía un gobernador departamental al servicio del Congreso y la Presidencia de México. El Congreso del Estado desaparecía y en su lugar se nombraba a un grupo de notables llamado Junta Departamental que funcionaba para el orden interno conjuntamente con el gobernador. Este grupo proponía varios nombres al presidente para que de ellos escogiera al nuevo gobernador departamental.

Los antiguos departamentos se convertían en prefecturas y los partidos en subprefecturas, desapareciendo los juzgados de primera instancia y surgiendo jueces de paz sin retribución en los pueblos con mayor población.

Los prefectos, además de controlar la sociedad regional a través de los subprefectos, nombraban a éstos y a los jueces de paz —con el visto bueno del gobernador del departamento de Oaxaca— y vigilaban su desempeño. Tenían facultades para intervenir en algunos asuntos de las municipalidades tales como la de participar en los procesos electorales locales de las cabeceras de prefectura; resolver conflictos electorales que hubiera en los municipios de su demarcación; fomentar el reparto de las tierras de las comunidades indígenas; supervisar las actividades financieras de los ayuntamientos, además de visitarlos; proponían formas para mejorar las actividades agrícolas, los servicios públicos y la industria; se encargaban de impulsar la educación; imponían multas y sentencias e intervenían en el nombramiento de los jueces de paz.²⁶

²⁶ *Ibid.*, pp. 154-159.

Los subprefectos, por su parte, desarrollaban labores judiciales como las de imposición de multas o las de envío de información de este tipo al prefecto del distrito, a quien apoyaban administrativamente pero con menores atribuciones y rango.²⁷ El Poder Judicial y el Legislativo parecía que se unían con el Ejecutivo en esta forma regional de administración centralizada, muy parecida al papel que los alcaldes mayores primero, y luego los subdelegados del período de los intendentes, habían desarrollado.

Por otro lado, aunque la designación de los representantes departamentales al Congreso General de México se hacía a través del procedimiento indirecto de elección en segundo grado, se reducía la representación territorial y se aumentaban los requisitos para ser designado. Así, en el período de las llamadas Siete Leyes Constitucionales (1836-1843), se establecía que se eligiera un diputado por cada 150 mil habitantes, mismo que era designado en las Juntas Electorales Departamentales. Se disponía de un senador por Estado a elegir por la mencionada junta de una terna propuesta por los poderes centrales.²⁸

La otra constitución centralista, Las Bases Orgánicas de 1843, ampliaría un poco más las facultades de los departamentos y reduciría el censo de población requerido para elegir diputados al Congreso Nacional a 60 mil habitantes. Pero el carácter más elitista de la representación política subsistiría.²⁹

Así por ejemplo, en abril de 1842 Oaxaca tenía que nombrar a sus representantes al Congreso Constituyente resultado del Plan de Tacubaya. La asamblea electoral del departamento estaba compuesta por 52 electores de los cuales diecisiete eran curas encargados de parroquia. El gobernador era Antonio de León.³⁰ Esta exquisitez de políticos decidiría por una población de 500 mil 278 habitantes, en la que los indios representaban casi el 90 por ciento.

²⁷ Spores, Ronald, "Multi-level Government in Nineteenth-Century Oaxaca", en Ronald Spores and Ross Hassig (ed.), *Five Centuries of Law and Politics in Central Mexico*, Nashville, Vanderbilt University, 1984, pp. 154-159.

²⁸ Brioso y Candiani, Manuel, *La evolución del pueblo oaxaqueño, desde la independencia hasta el Plan de Ayutla 1821 a 1855*, México, Imprenta de José Morán Núm. 56, 1941, pp. 63-69.

²⁹ Brioso y Candiani, Manuel, *op. cit.*, pp. 93-95.

³⁰ *Ibid.*, p. 266.

De acuerdo a su población le correspondió al cuerpo electoral oaxaqueño nombrar a siete personas para representar a la región. Tres de los titulares designados eran curas. Dos eran integrantes de la Junta Departamental. Dos más laboraban en el área militar y el restante era el ministro decano del Tribunal de Justicia.³¹

Ya con la vigencia de las Bases Orgánicas, al año siguiente se realizaron elecciones en Oaxaca para designar diputados y senadores al Congreso y elegir a la Junta Departamental. Respecto a los senadores, cada asamblea departamental elegiría de una lista nacional a 42 candidatos —en lo sucesivo se reemplazaría por mitad— cuyo cómputo se haría en el ámbito nacional. Deberían asimismo nombrar a cinco personas provenientes de los grupos económicos: agricultor, minero, propietario o comerciante y fabricante cuyas propiedades raíces no fueran menores a los cuarenta mil pesos. El resto estaría formado por anteriores servidores públicos de alto nivel que se hubieran distinguido en las áreas civil, eclesiástica o militar.³²

V. LA MEDUSA. LOS PUEBLOS INDIOS

Lo anterior no quiere decir que las comunidades oaxaqueñas estuvieran sometidas al control de los propietarios y del estado o encerradas completamente en sí mismas sin ser tocadas, como en un paraíso terrenal. Tampoco significa que no contaran en lo que estaba ocurriendo en la definición de un tipo de estado y de gobierno en México. La comunidad india formó parte del proceso político general por varias razones.

Primero, los pueblos se veían forzados a aportar sus cuotas a la leva para integrar los ejércitos de uno u otro bando, sobre todo en las zonas de tránsito de tropas como las de la mixteca, la cañada, la costa y el istmo; segundo, seguían siendo uno de los sostenes principales de las administraciones gubernamentales y eclesiásticas por las obligaciones de pago de impuestos de capacitación —que sustituyen al tributo—, los diezmos y las obvenciones parroquiales; tercero, demostraron una gran capacidad para utilizar el marco legal y

³¹ *Ídem.*

³² *Ibid.*, 293.

defenderse en sus disputas por mantener su autonomía local y el control de sus recursos. Al agotarse la vía del derecho se abrieron condiciones para la aparición de revueltas y motines en muchas comunidades en contra de los abusos de las autoridades regionales, las cargas impositivas gubernamentales y eclesiásticas y las disputas por límites de tierras con pueblos vecinos, hacendados y rancheros.

Aunque en la mayoría de los casos las revueltas serían locales, había regiones en las que las movilizaciones se articulaban, directa o indirectamente, con la dinámica de la lucha por la dirección de los destinos del estado y del país. Estos vínculos no surgen porque los pueblos compartieran los principios políticos de las dos corrientes nacionales en pugna, sino por ser la única vía para que las comunidades se defendieran frente a las acciones que ponían en peligro su reproducción.³³

1. Municipios y repúblicas

Luego del impacto de la conquista, la población indígena se reconstituye y los pueblos indios son la principal estructura de organización territorial. A cinco años de la independencia, Oaxaca estaba integrada por 805 pueblos de los que 150 tenían reconocimiento de ayuntamientos constitucionales y 655 eran repúblicas—herederas de las repúblicas de indios.³⁴

La vida de los pueblos indígenas se vio amenazada al principio de la independencia por la fracción más modernizante: los federalistas, Presos de un fervor inspirado en Francia y los Estados Unidos, pero también en la Constitución de Cádiz de 1812, algunas de las primeras medidas de los gobiernos federales se encaminaron a igualar ante la ley a todos los ciudadanos y a combatir a

³³ Amplios análisis de las revueltas campesinas oaxaqueñas se pueden encontrar en los siguientes materiales: Leticia Reina (coord.), *Las luchas populares en México en el siglo XIX*, México, SEP-CIESAS, 1983; Leticia Reina y Francisco Abardía, “Cien años de rebelión”, en María de los A. Romero Frizzi (comp.), *Lecturas históricas del Estado de Oaxaca*, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990, vol. III, pp. 435-492; Leticia Reina, “De las reformas borbónicas a las leyes de reforma”, Leticia Reina (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana, Estado de Oaxaca*, vol. 1, pp. 181-268; Víctor de la Cruz, *La rebelión de Che Gorio Melendre*, México, Publicaciones del H. Ayuntamiento Popular de Juchitán, 1983.

³⁴ “Decreto del 6 de mayo de 1826. División y arreglo de los partidos que componen el Estado Libre de Oaxaca”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 258-297.

algunas instituciones coloniales. Esto afectaría las corporaciones comunitarias, las que habían dispuesto de muchos recursos legales de protección y apelación para mantener sus posesiones y formas de vida como lo eran las repúblicas de indios.

2. Municipios constitucionales

Los nuevos gobiernos buscarían crear para la administración de los pueblos una entidad de poder local constitucional: el municipio, instancia de organización política otorgada a determinados asentamientos por reunir requisitos de población y riqueza. Heredaban la tradición de los constituyentes de Cádiz que en España buscarían reducir el elevado número de autoridades locales, formadas por razón consuetudinaria, fortaleciendo en su lugar las nuevas entidades creadas por la ley.³⁵

El deseo de la política federalista era el de abolir la diferencia de compartimientos entre españoles e indios, en los que cada uno tenía su cuerpo de representación, para otorgar un principio de igualdad a ambos grupos y a las castas. Con las reformas federalistas se esperaba que los pueblos con formas tradicionales de gobierno local lo perdieran para integrarse a otras comunidades mayores.

Sin embargo, en el caso de Oaxaca las aspiraciones federales no prosperarían mucho. Por ejemplo, recién lograda la independencia y en tanto se promulgaba la primera constitución política, en la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca de 1824, se reconocían las particularidades de la organización que heredaba el nuevo estado del período colonial. Para la administración de una población tan dispersa, el ordenamiento establecía las gubernaturas departamentales para el control regional, responsabilizaba a los ayuntamientos y repúblicas de la recaudación del impuesto de capitación, preveía que el tres por ciento de lo recolectado quedara en las municipalidades³⁶ y mandaba a que las autoridades existentes se mantuvieran en sus funciones mientras se procedía con un nuevo estatuto.

³⁵ Concepción de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

³⁶ "Decreto del 25 de mayo de 1824. Ley orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca. Primera Parte", *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 18-32.

De la misma manera, la Constitución estatal de 1825 combinó el deseo federalista de disponer de una instancia de poder local que sustentara al Estado Nacional en gestación, con el respeto a las formas de organización comunitaria, las cuales se esperaba desaparecieran poco a poco. Así, los pueblos cuya población fuera de tres mil habitantes podrían nombrar ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y síndicos.³⁷

Junto a esta categoría selecta de municipalidades, se reconocía otra forma de autoridad local, la de los pueblos indios. En los asentamientos que no cumplían los requisitos para el establecimiento de ayuntamientos, habría municipalidades que se llamarían repúblicas, las cuales tendrían como mínimo un alcalde y un regidor para la conducción de sus asuntos. Desaparecía definitivamente el nombre de gobernador de república y en su lugar el funcionario local que encabezara a los pueblos sería el alcalde.

La creación de municipalidades constitucionales fue una categoría conseguida primero sobre todo por los viejos asentamientos de la dominación colonial en los que ya existía una diferenciación social y étnica marcada. Oaxaca, Huajuapán y Tehuantepec, que habían tenido categoría de república de españoles, serían las primeras ciudades regionales de la época independiente. A ellas se agregaron otras que, integradas inicialmente por poblados indígenas, ya disponían de población mestiza, convirtiéndose en municipios constitucionales.³⁸ Algunas repúblicas solicitaron su conversión como por ejemplo Teotitlán del Camino a quien la legislatura manda erigirse como municipio en 1825, Teposcolula lo hace en 1829 y Tuxtepec en 1847.³⁹

³⁷ "Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, 1825", *Ibid.*, pp. 48-98.

³⁸ Rodolfo Pastor menciona cómo en la mixteca, por ejemplo, se erigían en municipalidades constitucionales las anteriores repúblicas indias de Tlaxiaco, Nochixtlán, Tamazulapán, Santa María Tataltepec y Chilapa, a causa de que ya eran dominadas por la población ladina o mestiza. De los 133 municipios constitucionales que estima se manejaban en las cifras oficiales de principios de los años independientes, 17 eran de la región mixteca. Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: la mixteca 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987, p. 421.

³⁹ "Decreto del 5 de marzo de 1825"; "Decreto del 8 de agosto de 1829" y "Decreto del 27 de enero de 1847", en *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 130-131, 348 y 448.

3. Muchas repúblicas

Sin embargo, aunque el poder gubernamental trató de minar en un principio la autonomía local reduciendo el número de pueblos, la resistencia misma de las comunidades a perder sus espacios de poder y la inestabilidad del sistema político regional, llevaron pronto a una reversión del proceso.

Al reglamentar la parte constitucional relativa al establecimiento de gobiernos locales, los diputados oaxaqueños tuvieron que mitigar un poco sus exigencias reduccionistas. Reconocen en el ayuntamiento constitucional el modelo a seguir, pero también aceptan que se mantenga la forma de repúblicas indígenas en las poblaciones menores de tres mil habitantes. Incluso les otorgan el derecho de integrar esta forma de gobierno en los pueblos con comarcas hasta de quinientos pobladores.

En los primeros años independientes se establecía que los pueblos cuya comarca tuviera más de tres mil habitantes pero menos de cinco mil, tendrían ayuntamientos integrados por dos alcaldes, cinco regidores y un síndico procurador. Los que pasaran de cinco mil pero menores a los siete mil o de diez mil, tendrían un regidor más o dos según el caso. Para la ciudad de Oaxaca se disponía un ayuntamiento de tres alcaldes, nueve regidores y un síndico —dos años más tarde la ley le otorga otros tres regidores—. Para los pueblos menores de estas cifras poblacionales, si poseían la ilustración e industria suficientes, podrían tener ayuntamiento.

Por el otro lado, para los pueblos que no tuvieran los requisitos anteriores pero cuya comarca fuera menor de tres mil habitantes, se reitera lo asentado en la constitución: serían repúblicas. Estas se integrarían de un alcalde y dos regidores en pueblos que no llegaran a los quinientos habitantes; tendrían un regidor más si siendo mayores de 500 no llegaran a mil habitantes; serían de dos alcaldes y cuatro regidores si tenían entre mil y dos mil habitantes; y dos alcaldes y cinco regidores para los menores de 3 mil almas. Este reconocimiento a las dimensiones de las unidades políticas preexistentes en los pueblos es un reflejo de la dificultad misma del gobierno, pese a quererlo, para eliminar la comunidad india.⁴⁰

⁴⁰ “Decreto del 25 de enero de 1825”, *ibid.*, pp. 106-110.

Las instrucciones para el gobierno económico de los pueblos, encaminadas al control político regional, en su parte fundamental se ocupan de las repúblicas y en segundo término aparecen los ayuntamientos,⁴¹ lo que da idea de la importancia que las primeras tenían en la vida política local en Oaxaca. La ley establecía, para ambos tipos de municipalidades, que los ciudadanos deberían reunirse el primero de diciembre de cada año a fin de elegir entre los vecinos un grupo de electores municipales, tres veces mayor al número de cargos a que tenía derecho la administración del pueblo. A la semana siguiente, los electores nombrarían a pluralidad absoluta de votos a los miembros del ayuntamiento o república que fungirían por el plazo de un año a partir del primer día de enero. El próximo año los cargos de concejales se renovarían por mitad.⁴²

Desde fines del siglo anterior había ocurrido un proceso de democratización interna en la organización política de los pueblos por el debilitamiento de los cacicazgos indios. Esto había permitido el acceso a la representación política a la “gente del común”, o comuneros. Con la nueva reglamentación los pueblos indios siguieron con sus procedimientos tradicionales de designación de la autoridad en la que las formas civiles de gobierno se mezclaban con las asociadas a sus cultos religiosos.

Pero además, los pueblos no sólo tenderían a mantener sus formas de gobierno local,⁴³ sino que incluso algunas comunidades menores lucharían por crear nuevas unidades republicanas. Así, por ejemplo, varias poblaciones de la costa, entre ellas Tepesala, Lo de Soto, Santo Domingo y El Maguey, al unirse obtienen su república en 1826.⁴⁴ Al año siguiente, Huapanapa y Jáltipan —del partido de Huajuapán— forman el pueblo de Trujapán de la Unión. Los habitantes de Peras se convierten en república en 1849.⁴⁵

⁴¹ “Decreto del 13 de marzo de 1825”, *ibid.*, pp. 209-22.

⁴² “Decreto del 25 de enero de 1825”, *ibid.*, pp. 106-110.

⁴³ Así por ejemplo, San Pedro Tidaá, pueblo de Teposcolula, el 25 de noviembre de 1821 eligió su gobernador de república, dos alcaldes, cuatro regidores, un escribano, dos jueces, cuatro topiles y otros funcionarios locales. Estos datos tomados del archivo judicial de Teposcolula los proporciona Ronald Spores, “Multi-level Government in Nineteenth-Century Oaxaca”, *op. cit.* pp. 145-171.

⁴⁴ “Decreto del 30 de septiembre de 1826”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 1, pp. 318-319.

⁴⁵ “Decreto del 5 de diciembre de 1849”, *ibid.*, p. 593.

Con respecto a los municipios constitucionales, muy pronto el interés de crearlos decae ante la realidad regional. Alrededor de 1823 se hablaba de unos 150 municipios de este tipo en Oaxaca mientras que en 1831 el gobernador del Estado informaba que quedaban sólo 17 ya que los demás pueblos seguían con su organización de repúblicas.⁴⁶

4. Mejor control de pueblos

Incapaz de destruir la autonomía local, la legislación federalista —y por supuesto en mayor medida la centralista—, trataría de imponerle algunos controles. Dentro de los mecanismos de mediación estaba la calificación que realizarían los gobernadores de departamento y prefectos de las elecciones municipales, en las que arbitrarían sobre las dudas que surgieran. Estos funcionarios eran la instancia gubernamental más cercana a las comunidades y sus actividades nos hacen recordar las de los alcaldes y subdelegados de los años coloniales.

En contraste con lo anterior, el poder de los administradores gubernamentales era mayor en las poblaciones que eran cabeceras de sus demarcaciones que en las repúblicas de indios. En los pueblos de importancia económica y poblacional, capitales de administración regional —departamento, partido, distrito—, el funcionario presidiría el proceso de elección de la autoridad municipal, mientras en los demás poblados serían sus tradicionales autoridades las que lo harían.⁴⁷ Al igual que los ayuntamientos, las repúblicas tenían obligaciones que cumplir con los gobiernos estatal y nacional, velar por la seguridad pública y el embellecimiento de los asentamientos, establecer escuelas, proporcionar mantenimiento a los caminos y terrenos del común, recaudar, administrar e invertir los productos de los propios y arbitrios y los fondos comunitarios, así como encargarse del repartimiento y recaudación de las contribuciones personales que sustituyeron el tributo.⁴⁸

⁴⁶ Rodolfo Pastor, *op. cit.*, p. 427.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 106-110.

⁴⁸ "Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca. 1825", *op. cit.*, pp. 44-88.

5. Las cajas comunitarias

No se habían decretado todavía las primeras constituciones federal y estatal cuando el liberalismo europeo sentaba sus reales en Oaxaca. Tan temprano como en 1824, el congreso provincial de lo que sería el estado declaró, convencido de la justicia, equidad y liberalidad que debían tener sus acciones, no juzgar en los ciudadanos más distinción que la del mérito y la virtud, uniformizando por igual a indios y españoles ante la ley, por lo que deciden abolir las leyes y disposiciones de Indias. A su entender, tal legislación protectora de los indios había llevado a que se repartieran grandes cantidades de tierra a unos, mismas que se mantenían ociosas, mientras otros carecían de la necesaria aunque estaban dispuestos a desarrollar la agricultura. Por tal motivo instruyeron para que no se otorguen más terrenos como fundo legal y el Congreso se da a la tarea de elaborar una ley para el repartimiento de tierras. El ordenamiento manda que los repartimientos ya existentes sin problemas de colindancias queden tal como estaban; los que tuvieran dificultades deberían tratarse al tenor de la mencionada enmienda.⁴⁹

Aunque las formas de propiedad comunitaria no corrieron con la misma fortuna que las de la representación política, la autonomía para darse sus propias autoridades haría menos duro el proceso de pérdida de tierras y bienes de los pueblos. Con su resguardo, las comunidades pudieron dar la batalla por su reconstitución frente a los propietarios privados, los funcionarios gubernamentales y la legislación.

Las disposiciones contra las tierras indias se siguieron dando desde antes de la Reforma.

Otras disposiciones para controlar la autoridad local y la capacidad económica de los pueblos serían llevadas a cabo por los liberales durante el primer período de Juárez como gobernador del Estado (1847-1852). Se manda depositar los fondos municipales en cajas de tres llaves cuyos originales tenía una el tesorero, otra el síndico o regidor menos antiguo y la tercera el alcalde primero, en las poblaciones pequeñas. Se dispone llevar la contabilidad de todos

⁴⁹ “Decreto del 31 de marzo de 1824”, *ibid.*, pp. 16-18.

los recursos provenientes de los propios, arbitrios, bienes comunales y cualquier otra renta que disfruten los pueblos. Se mandó además que los arrendamientos, ventas de terrenos, ranchos, montes, aguas, casas y cualquier otra propiedad de los pueblos, se realizaran en subasta pública mediante remate.⁵⁰ En otro orden se les indica a pueblos que tuvieran fondos comunales la obligación de remitir anualmente a los gobernadores de departamento el estado de los mismos, sus productos y el presupuesto de gastos; estos funcionarios podrían desautorizar algunas de las partidas. La negativa al cumplimiento podría llevar a la imposición de multas. Asimismo, se disponía que el gobierno formulara un estado general sobre los valores que los pueblos tenían invertidos, sus gastos ordinarios y extraordinarios para que la legislatura viera sobre los mismos.⁵¹ Estas medidas, al tiempo que imponían controles a la autonomía municipal, reforzaban y saneaban su capacidad económica.⁵²

Sin embargo, igual que en el período colonial, no es lejano que durante la vigencia de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, de 25 de junio de 1856, y durante la embestida porfirista, los pueblos hubieran aprendido a disfrazar bien una falsa adjudicación manteniendo hacia afuera la imagen de aceptar la ley, y hacia dentro de los pueblos sosteniendo sus formas tradicionales de organización y propiedad. Esto pudo ser más factible en las zonas menos diferenciadas socialmente y un poco menos en las más articuladas a la actividad de mercado.

6. Juaristas y pueblos indios

Los gobiernos liberales que seguirían, perfeccionarían esta articulación de dos sistemas políticos en uno sólo. Juárez, siendo gobernador encargado por la Revolución de Ayutla —poco antes de alcanzar la Presidencia de la República—, sería maestro en ello al

⁵⁰ “Decreto de diciembre 15 de 1849”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 2, pp. 672-674.

⁵¹ “Decreto del 2 de agosto de 1851”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 3, pp. 328-329.

⁵² “Circular número 12 de febrero 1o. de 1862”, *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 3, p. 329. En algunos otros casos, sin embargo, se buscaba el desarrollo de las localidades a partir de sus propios recursos. Así aconteció en una instrucción para aquellos pueblos en los que no se habían instalado escuelas que ordena se formaran fondos en dos localidades para sostenerlas.

instaurar de manera previa a cualquier parte del país, el voto directo en la elección de Gobernador de mediados de 1857. Esto se realizó antes que en la nueva Constitución Local, promulgada en septiembre de ese año, se incorporara precisamente la elección directa de Gobernador y ayuntamientos.

Así, en eso que llamó el primer barrunto del nuevo sistema político mexicano creado por Juárez (que el PRI perfeccionaría en el siglo XX), se inscribieron 183 candidatos. Juárez resultó ampliamente triunfador con 100 336 votos en un estado con una población cercana a los 550 mil habitantes. Los diez siguientes candidatos en orden de votación eran también del partido liberal.⁵³

El indio oaxaqueño se cuidó de que el congreso constituyente local estampara en su nueva constitución particular, la facultad de los ayuntamientos para administrar los bienes comunales; y de establecer una legislación secundaria que seguía reconociendo dos tipos de municipalidades, base del sistema amalgamado que describimos aquí. Los gobiernos liberales contribuyeron a consolidar la democratización de la elección de las autoridades locales, aprendiendo de ellas mismas.

Así, en la sección segunda de la administración interior, de la Constitución local, decretada muy a propósito el 15 de septiembre de 1857, se dice en el artículo 65 que “El territorio del Estado se divide en distritos y municipios. En cada distrito habrá un jefe político, y en cada municipio un ayuntamiento.”⁵⁴ El artículo 67 establecía que cada ayuntamiento será elegido directamente por los vecinos del municipio, se compondría de un número de miembros que no baje de cinco, y se renovará cada año por mitad. La ley determinará su organización.⁵⁵ El artículo 68 establece las facultades y obligaciones de los ayuntamientos que son: ejecutar leyes y órdenes que reciban del gobierno, acordar toda obra de utilidad pública local, y los arbitrios y fondos necesarios; cobrar los impuestos municipales que acuerde, invirtiéndolos en el objeto a que sean

⁵³ Jorge Fernando Iturrubarría, *Historia de Oaxaca. 1855-1861*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1982, t. II, pp. 85-117.

⁵⁴ “Constitución Política del Estado de Oaxaca.1857” en Gustavo Pérez Jiménez, *Las Constituciones del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Ediciones técnico jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959, pp. 117-138.

⁵⁵ *Ídem*.

destinados; **administrar los bienes comunales** y las casas de beneficencia e instrucción primaria; cuidar de la policía en todos sus ramos, dictando los reglamentos correspondientes; cuidar de los otros objetos de la administración general y local que les designen las leyes, de la tranquilidad, el orden y las buenas costumbres.⁵⁶

Conocedores completos de su realidad regional, los liberales oaxaqueños no podían ir en contra de sus propias bases sociales de sustentación: los pueblos del estado. Por eso, incluyeron la administración de bienes comunales, que era práctica común de las autoridades locales, a pesar de lo que expresaba el segundo párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857: “Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que fuera su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.”⁵⁷

Asimismo, ante la dificultad de mantener el reconocimiento de la realidad de los pueblos indios en la dualidad: pueblos con ayuntamiento y pueblos con una municipalidad llamada república a nivel constitucional, se emiten dos legislaciones particulares que siguen reconociendo la autonomía de los pueblos.

La *Ley Orgánica Electoral y la Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior*, ambas de 1857,⁵⁸ mantienen la división entre dos tipos de municipalidades: los municipios y las agencias municipales (el equivalente 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 estableció que la elección de municipios es directa, que en los pueblos que consten de 500 habitantes deberán nombrar un municipio; las poblaciones que no lleguen a ese

⁵⁶ *Ídem*.

⁵⁷ “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995, pp. 606-629.

⁵⁸ “Decreto del 6 de noviembre de 1857. Ley Orgánica Electoral del Estado” en *Colección de Leyes y Decretos del...*, vol. 2, pp. 332-356, y “Decreto del 16 de noviembre de 1857. Ley orgánica para el gobierno y la administración interior”, en *ibid.*, pp. 357-370.

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 dos municipalidades: Todo pueblo que tenga 500 o más habitantes tendrá un ayuntamiento. Los ayuntamientos se compondrán de un presidente, regidores, uno o más síndicos procuradores, de acuerdo a su población. El mismo día en que se nombre popularmente los ayuntamientos, se nombrará la persona que lo encabece: el presidente del mismo.

En las poblaciones que tuvieran menos de quinientos habitantes, habría agentes municipales nombrados popularmente en elección directa, como los ayuntamientos, el primer domingo de diciembre. La población menor de doscientos habitantes tendría dos agentes municipales; la que siendo mayor, pero menor de cuatrocientos, tendrá tres agentes municipales, y la que tenga más de cuatrocientos tendría cuatro agentes. Los pueblos seguían disfrutando de la autonomía política.

Décadas más adelante, aunque el decreto Núm. 15 del gobernador porfirista Albino Zertuche de 1889⁵⁹ establece que los ayuntamientos son corporaciones locales pura y exclusivamente administrativas, y hay mayor especificidad de las funciones de los mismos, así como de las agencias municipales, siguió prevaleciendo el criterio de las legislaciones de 1857. Los pueblos no sólo se mantienen en el período siguiente, sino que crecen en número, y con ello las autonomías locales.

De esa manera, Porfirio Díaz, duro en otras regiones, no podría destruir esa estructura singular de articulación de pueblos y élites en Oaxaca. Aunque impulsó la desamortización, la legislación que daba autonomía a la vida local municipal continuaría diferenciando los dos tipos de municipalidades. Sólo así es entendible que en 1910 cuando los estallidos revolucionarios comenzaron, en Oaxaca existieran, 1008 pueblos, en los que gobernaban 516 municipios y 630 agencias municipales, electas directamente por sus pobladores.⁶⁰

⁵⁹ “Decreto Número 15. Ley de Ayuntamientos. 1889”, *Colección de leyes y decretos del...*, vol. 14, pp. 345-356.

⁶⁰ Paul Garner, *La revolución en la provincia; soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*, México, FCE, 1988, p. 38 y *Estudio sobre integración municipal*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, circa 1981-1982, vol. 1, p. 30.

No de otra manera puede entenderse también que a la llegada de la revolución mexicana, mientras en otros estados los pueblos habían perdido sus posesiones a manos de hacendados y empresarios, en Oaxaca seguían siendo los principales poseedores de tierra y el principio fundamental de la organización territorial. Los efectos de la privatización de la tierra y de la pérdida de autonomía local habían sido menos graves.

VI. CONCLUSIONES

El primer medio siglo de la independencia en el Estado de Oaxaca es fundamental para entender los procesos políticos contemporáneos y la lucha que se ha dado por los derechos humanos y los derechos indígenas en esa región del sur mexicano. La pervivencia de formas de organización política sustentadas en procedimientos democráticos y formas de ciudadanía diferentes a los establecidos en la legislación electoral, la reproducción de la comunidad y el municipio indígenas como células básicas de organización de la sociedad, el control mayoritario e histórico de la tierra por parte de los pueblos indígenas, la existencia de 15 de las 56 etnias mexicanas y de 570 de los 2,445 municipios del país, el hecho de que en 1995 se reconocieran esos procedimientos en la ley electoral, que se hicieran reformas constitucionales y que se decretara la ley de derechos indígenas más avanzada del continente, la reiterada elección constitucionalmente reconocida de más del 72 por ciento de sus municipios por sistemas tradicionales de usos y costumbres (412 en 1995, 418 en 1998 y el mismo número en 2001), etc., no son aspectos explicables sin recurrir a esos primeros años de edificación de un nuevo sistema político regional. Ahí se definieron, se reclamaron y se pactaron derechos hacia la población mayoritaria de la entidad.

Las élites que dirigieron el sistema regional de dominio en ese siglo XIX, federalistas y liberales, deseosas de transformar toda su realidad colonial, no pudieron completar, como en otras áreas de México, sus tareas de principios.

Tuvieron que conformarse con un reacomodo y pacto implícito que continúa hasta nuestros días: el reconocimiento de dos reali-

dades que conviven conjuntamente, como *el caracol y la medusa* que nos describe Lewis Thomas al principio de este artículo: una basada en los principios constitucionales liberales y la otra sustentada en los procedimientos de usos y costumbres. Las élites pudieron así dirigir la región; los pueblos pudieron así reproducirse con sus sociedades. Así, derechos electorales y derechos indígenas fueron dos aspectos de una misma realidad regional simbiótica. Su reconocimiento en la Carta Fundamental oaxaqueña mediante las reformas que se hicieron en 1998, nos ejemplifica y nos marca rutas en materia de derechos indígenas hacia el futuro en otras partes del país.

Sin embargo, reformas como la oaxaqueña no bastan en otras entidades de la república, sobre todo sabiendo que en otras regiones los pueblos indios están contra la pared de mayorías mestizas. Requerimos avanzar en la reforma plena en materia de derechos indígenas en la Constitución General de la República, para poder iniciar la solución de los grandes saldos pendientes de justicia y de bienestar con los pueblos indios de México. Para lograr una paz digna y duradera en Chiapas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bailón Corres, Moisés Jaime, *Articulación de modos de producción y sistema mercantil simple en los Valles Centrales de Oaxaca*, Tesis de licenciatura, Oaxaca, UABJO, 1980.
- *Pueblos indios élités y territorio. Sistemas de dominio regional en el Sur de México: Una historia política de Oaxaca*, México, El Colegio de México, 1999.
- Brioso y Candiani, Manuel, *La evolución del pueblo oaxaqueño, desde la independencia hasta el Plan de Ayutla 1821 a 1855*, México, Imprenta de José Morán Núm. 56, 1941.
- Carriedo, Juan B., *Estudios históricos y estadísticos del estado oaxaqueño*, México, Talleres Gráficos de Adrián Morales, 1949, t. II.
- Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1902, vols. 1, 2, 3 y 14.
- “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.1824” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995.
- “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1857”, en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995.
- “Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, 1825”, en *Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1902, vol. 1.
- Constitución Política del Estado de Oaxaca.1857” en Gustavo Pérez Jiménez, *Las Constituciones del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Ediciones técnico jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959.
- Constitución Política del Estado de Yucatán. 1825”, *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta de Galván, 1828, t. III.

Correas, Óscar, “Los derechos humanos subversivos”, *Revista jurídica jalisciense*, Guadalajara, año 2, núm. 4, septiembre-diciembre de 1992.

Cueva, Mario de la, “La Constitución del 5 de febrero de 1857. Sus antecedentes históricos y doctrinales. El Congreso Constituyente 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución” en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, t. II.

De Castro, Concepción, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.

De la Cruz, Víctor, *La rebelión de Che Gorio Melendre*, México, Publicaciones del H. Ayuntamiento Popular de Juchitán, 1983.

Diario de las sesiones del Congreso Constituyente de la Federación Mexicana” en *Colección legislación mexicana siglo XIX*, México, Biblioteca digital- Biblioteca Daniel Cosío Villegas de El Colegio de México, 2003.
<http://biblio.colmex.mx/recelec/bibdigportal/bdp.html>

Estudio sobre integración municipal, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, circa 1981-1982, vol. 1.

Ferrer Muñoz, Manuel y María Bono López, *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el Siglo XIX*, México, UNAM, 1998.

Garner, Paul, *La revolución en la provincia; soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*, México, FCE, 1988, p. 38

Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, *Historia de los pueblos yaquis: 1821-1910. Colección Historia de los pueblos indígenas de México*, México, CIESAS-INI, 1996.

Iturribarría, Jorge Fernando, *Historia de Oaxaca. 1821-1854*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1982.

—*Historia de Oaxaca. 1855-1861*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, 1982, t. II.

- Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*. México, Porrúa-UNAM, 2000.
- Miranda, José, “Evolución cuantitativa y desplazamientos de la población indígena de Oaxaca en la época colonial” en *Estudios Novohispánicos*, México, UNAM, 1995.
- Pastor, Rodolfo, *Campeños y reformas: la mixteca 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987.
- Pérez Jiménez, Gustavo, *Las Constituciones del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Ediciones técnico jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959.
- Reina, Leticia, “De las reformas borbónicas a las leyes de reforma”, *Historia de la cuestión agraria mexicana; Estado de Oaxaca*, México, Juan Pablos-UABJO-CEHAM-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998, vol. 1.
- (coord.), *Las luchas populares en México en el siglo XIX*, México, SEP-CIESAS, 1983.
- Reina, Leticia y Francisco Abardía, “Cien años de rebelión” en María de los A. Romero Frizzi (comp.), *Lecturas históricas del Estado de Oaxaca*, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990, vol. III.
- Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*, México, Instituto Mora, 1999.
- Spores, Ronald, “Multi-level Government in Nineteenth-Century Oaxaca”, en Ronald Spores and Ross Hassig (ed.), *Five Centuries of Law and Politics in Central Mexico*, Nashville, Vanderbilt University, 1984.
- Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, México, El Colegio de México, 2001.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, Porrúa, 1995.
- <http://www.IFE.org.mx/RFE2/>