

Históricas Digital



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

Leticia Reina

“Construcción de la ciudadanía a través del municipio indígena. Oaxaca en el siglo XIX”

p. 55-74

Nación y municipio en México, siglos XIX y XX

Sergio Miranda Pacheco (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas

2012

400 p.

Mapas, gráficas y cuadros

(Serie Moderna y Contemporánea 59)

ISBN 978-607-02-3502-3

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



Construcción de la ciudadanía a través del municipio indígena

Oaxaca en el siglo XIX

Leticia Reina

Dirección de Estudios Históricos INAH

Introducción

Durante el siglo XIX, el municipio constituyó una institución fundamental para la construcción de la Nación, ya que desde este ámbito local se instrumentó el derecho a la ciudadanía y por lo tanto la posibilidad de que los pueblos indígenas se integraran al concierto nacional. Sin duda, existieron diversas formas para acceder a la categoría de ciudadano, como lo fueron, entre otras, el pago de impuestos o el ingreso a la milicia, por medio de las cuales se buscó transformar a la población indígena en ciudadanos, pero también existió otra forma, como lo fue el ejercer el derecho de nombrar a sus autoridades. A través del ejercicio electoral para integrar a la representación ciudadana, el gobierno nacional y los gobiernos estatales instrumentaron políticas locales tendientes a transformar a las comunidades indígenas en ciudadanos. La forma como los pueblos se apropiaron, utilizaron o reinterpretaron la representación ciudadana sirvió, paradójicamente, para reforzar la comunidad en tanto *corpus* social. Mas allá de cualquier interpretación los pueblos acudían año con año a nombrar a sus

autoridades frente al gobierno nacional, con lo cual contribuyeron a la construcción de la Nación.

Ciudadanía y municipio

La construcción de la ciudadanía, a lo largo del México independiente, estuvo atravesada por la discusión de los legisladores en torno a las concepciones de vecindad y ciudadanía. Este hecho hizo que el proceso se hiciera sistemático y siempre ligado a la localidad del vecino en cuestión. Ante esta situación la institución del municipio cobró suma relevancia por ser la unidad política legal que se superpuso a la construcción cualitativa de la vecindad, de tal forma que los ayuntamientos fueron los encargados de hacer los censos y de calificar si un habitante de la localidad podía ser considerado vecino y por lo tanto ciudadano con derecho a votar por sus representantes. Al mismo tiempo, esta calificación le daba al individuo el derecho de ser electo como autoridad de su comunidad, ya fuera ésta una agencia, un pueblo o una cabecera municipal.

El municipio como institución tuvo cambios a lo largo del siglo XIX. Con la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, se estableció la organización de los municipios y se fundó como instancia básica de gobierno, se convirtió en la base de la organización territorial y poblacional y se buscó promoverla donde no la hubiera. Las variantes que tuvo el municipio durante la primera mitad del siglo XIX se debieron a los diferentes sistemas de gobierno que tuvo México, pero en términos generales —ni el Plan de Iguala ni la Constitución de 1824, hicieron referencia a la forma de gobierno local— los estados de la federación organizaron y regularon los municipios con la normatividad de la Constitución de Cádiz y no fue sino hasta la Constitución de 1857 que se normó y reglamentó el régimen municipal, sobre todo lo relacionado con la elección popular de las autoridades públicas municipales y judiciales, así como la contribución para gastos de la Federación, estados o municipios. De modo que éstos últimos estuvieron en condiciones jurídicas para exigir impuestos para sus funciones y cierta autonomía económica, así como la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio.

En general, los estados de la federación normaron y reglamentaron sus regímenes municipales en la segunda mitad del siglo XIX. Es importante resaltar que la mayor confrontación de los municipios indígenas con el gobierno se presentó durante el Porfirato, ya que durante esta época se restringió la autonomía y la libertad de que había gozado la organización municipal. En la práctica los jefes políticos determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades políticas y económicas en las localidades. De ahí que el fin del siglo fuera de lucha, confrontación y negociación entre pueblos y gobierno. Como resultado, el Estado estuvo obligado a modificar la reglamentación de las elecciones a nivel municipal, con el objeto de incorporar a toda la población mexicana como ciudadanos integrantes de la nación.

A lo largo del siglo XIX, los pueblos de indígenas y campesinos tuvieron gran fuerza creativa para, por diversos caminos, adaptarse a las nuevas circunstancias nacionales. Uno de los secretos de estos grupos para subsistir al embate liberal fue la apropiación de instituciones como el municipio, que en principio les eran ajenas, y que terminaron no sólo por utilizarlas, sino que las adoptaron y readaptaron a sus necesidades para construir un autogobierno. La cultura política que gestaron en torno a la elección de sus representantes y al ejercicio de sus derechos ciudadanos creó un sistema de gobierno autónomo, con actividades socioreligiosas fuera de la ley y con un carácter semiclandestino, pero inserto paradójicamente en la legalidad del modelo liberal republicano.

Historiografía

Los estudios sobre la construcción de la ciudadanía se han abordado desde muchos puntos de vista y para diferentes épocas históricas. Entre ellos destacan los que se han abocado al análisis de la primera mitad del siglo XIX y en particular a los cambios y continuidades en la transición del siglo XVIII al XIX. Estas investigaciones han dado una mayor importancia al análisis político de los procesos nacionales, de la construcción del Estado y de la nación, que al estudio del municipio como categoría de análisis, como es el caso de Garrido (1993), Annino (1995), Castellanos Hernández (1996), Chambers (1999), Sábato

(1999), Carmagnani y Hernández (1999). Pero en los últimos años ha habido un interés creciente por el análisis de la historia de los municipios como categoría no sólo administrativa, sino como institución política y social a través de la cual los pueblos indígenas reorganizaron su vida política tanto al interior como al exterior frente a los cambios que les fueron imponiendo las políticas liberales decimonónicas. Excelentes ejemplos de este tipo de trabajos son los de Escobar (1998), Salinas (2001), Guarisco (2002), Mendoza García (2004) y Rodríguez (2005), entre otros.

Sobre el municipio en el estado de Oaxaca en el siglo XIX se ha escrito muy poco. Se trata de una historiografía poco explorada y por ello es importante irrumpir y reflexionar sobre los pocos pero importantes trabajos que nos han antecedido, como el trabajo pionero de Pastor (1987). A esta excelente investigación se han sumado algunas otras: Bailón (1999); Chassen de López (2004) que ha incursionado en la política liberal de la segunda mitad del XIX; Reina (2002 y 2004) sobre la cultura política y la organización sociopolítica y las elecciones en el Porfiriato; Guardino (2005) sobre el mismo tema pero en la transición entre el siglo XVIII y el XIX en Villa Alta; y por último el mejor trabajo por la minuciosidad de su investigación sobre una de las regiones del estado, es la de Mendoza García (2004 y 2007), la cual versa sobre la conformación de los municipios y el funcionamiento del gobierno local en los distritos de Teposcolula y Coixtlahuaca.¹

¹ Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: la Mixteca, 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987; Jaime Bailón Corres, *Pueblos Indios, élites y territorio*, México, El Colegio de México, 1999; Francie R. Chassen de López, *From Liberal to Revolutionary Oaxaca: The View from the South Mexico 1867-1911*, Penn State University Press, 2004; Leticia Reina, "Elecciones locales y crisis en los cambios de siglo XIX y XX. Cultura política de los pueblos indios", en Leticia Reina y Elisa Servín (coords.), *Crisis, Reforma y Revolución. México: Historias de fin de siglo*, México, Taurus-INAH, 2002; Leticia Reina, *Caminos de luz y sombra. Historia de los pueblos indios de Oaxaca. Siglo XIX*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2004; Peter Guardino, *The Time of Liberty. Popular Political Culture in Oaxaca, 1750-1850*, Durham, Duke University Press, 2005; y Jesús Edgar Mendoza García, "La conformación de municipalidades en Oaxaca: ¿Un pacto republicano entre 1827-1857?", *Cuadernos del Sur*, UABJO-INAH, Oaxaca, junio de

Sobre la calidad o cualidad de las elecciones en el México decimonónico, Antonio Annino tiene la idea de que hubo un sincretismo entre el sistema tradicional de elegir autoridades entre los pueblos indígenas y el sistema liberal instaurado a partir de las Cortes de Cádiz.² Otro argumento es el de Guardino, cuyo planteamiento es interesante cuando dice que en el siglo XIX los indígenas de algunas comunidades se apropiaron de argumentos claves del derecho liberal convirtiéndolos en parte de la ética indígena del servicio comunal. Sin embargo, no coincido con su señalamiento de que el encuentro entre la costumbre local y el derecho liberal cambió a las comunidades indígenas de manera fundamental.³

Y aunque matiza, porque también señala que dejó intactas otras características de la identidad comunal, tendremos que historiar el proceso para constatarlo o bien para adherirnos al planteamiento de Sanders (2007) de que “las comunidades indígenas rechazaron la oferta maniquea de los liberales y reclamaron una ciudadanía (y un republicanismo) que no excluía su identidad indígena, sino que más bien buscaban protegerla dentro de la nueva Nación”.⁴

Ya que hice referencia a la identidad indígena en Sanders, es interesante traer a colación a García Canclini cuando se refiere a la ciudadanía como el conjunto de prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia a los indígenas de una comunidad, y por

2004, p. 91-114; Edgar Mendoza García, “Organización y funcionamiento del gobierno local: los municipios de los distritos políticos de Teposcolula y Coixtlahuaca, 1857-1900”, en Antonio Escobar Ohmstede (coord.), *Los pueblos indios en los tiempos de Benito Juárez*, México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca/UAM, 2007, p. 151-170.

² Antonio Annino, “Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: de la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires-México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 182.

³ Peter Guardino, “‘Me ha cabido en la fatalidad’ Gobierno indígena y gobierno republicano en los pueblos indígenas: Oaxaca, 1750-1850”, *Desacatos*, México, n. 5, invierno 2000, p. 120.

⁴ James Sanders, “Pertener a la gran familia granadina. Lucha partidista y construcción de la identidad indígena y política en el Cauca, Colombia, 1849-1890”, *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, n. 26, abril de 2007, p. 30.

lo tanto esta percepción les da “la posibilidad de tener acceso a lo mismo que el grupo de referencia, tanto en materia de bienes cuanto de servicios.”⁵

En principio estoy de acuerdo, aunque yo en cambio propongo utilizar la categoría de ciudadanía no como un concepto identitario, sino como una cualidad subjetiva que cambió con el tiempo político nacional, estatal y con las circunstancias (acontecimientos) y las coyunturas locales, misma que utilizaron, como bien dice Buve, *a la carte*.⁶ Desde mi punto de vista, cuando los pueblos indígenas asumían prácticas ciudadanas, éstas no les aportaban una identidad como tal al conjunto de los actores sociales, sino más bien les brindaban una bandera de acción. Y es más bien en este sentido que lo vamos a usar.

Proceso de municipalización en Oaxaca

La legislación que generó el México independiente no impactó de inmediato en el estado de Oaxaca, ni tan profundamente a la sociedad indígena. Contra lo que pudiéramos pensar, parece que durante las primeras décadas del siglo XIX hubo más continuidades que cambios en la estructura social y política de los pueblos indígenas; es más, las “repúblicas de indios” en Oaxaca sobrevivieron hasta 1857. No obstante, durante las primeras décadas del México independiente los pueblos tuvieron un proceso de descomposición y recomposición interna, provocado por la creación de ayuntamientos y por las nuevas formas de elección y representación de autoridades.

En las primeras décadas del siglo XIX, el gobierno del estado de Oaxaca denominaba ayuntamientos anticonstitucionales a aquellos que por el número de habitantes no se pudieron instaurar como municipio y que además tenían mayoría de población indígena. Ante la profusión de éstos, el gobierno tuvo que reconocerlos y a sus autoridades las de-

⁵Néstor García Canclini, *Consumidores y ciudadanos: Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995, p. 5.

⁶Raymond Buve, “Transformación y patronazgo político en el México rural: continuidad y cambio entre 1867 y 1920”, en Antonio Annino y Raymond Buve (coords.), *El liberalismo en México, Cuadernos AHILA*, México, n. 1, 1993, p. 3.

nominaba gobernadores de República del Sistema Antiguo. Asimismo, a los recintos de gobierno, anteriormente llamados Casas Reales, se les cambió la denominación por Casas Consistoriales.⁷

Los liberales anhelaban construir una nación de ciudadanos iguales y para ello se expidieron toda una serie de decretos que constituyeron la instrumentación de la política de negación del indio.⁸ De tal suerte que tanto la población indígena como el Estado mexicano tuvieron que lidiar mutuamente durante todo el siglo: la sobrevivencia de uno significaba la extinción del otro. Basta recordar que en esta época los Estados nacionales se formaron con la idea de integración de sus sujetos sociales y de la eliminación de las diferencias.⁹

Tras la guerra de Independencia, los diferentes gobiernos nacionales intentaron tener una nueva relación con la población campesina a través de la municipalización de los pueblos indígenas. Su instrumentación constituyó el gran intento por terminar con las corporaciones y cambiar el orden jurídico. Con esta forma de organización político-administrativa el Estado en gestación pretendió suprimir las lealtades locales y abolir la autonomía de las comunidades, amén de convertir a sus autoridades en virtuales agentes del Estado central.¹⁰ El modelo liberal del Estado no podía negociar con cuerpos y comunidades; el

⁷ *Colección de leyes, decretos, circulares y demás disposiciones dictadas por el Congreso y gobierno del estado*, 26 v., Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1909, v. I, p. 209-221; Leticia Reina, “De las Reformas Borbónicas a las Reformas Liberales”, en Leticia Reina (coord.), *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. El Estado de Oaxaca*, México, Juan Pablos/UABJO/CEHAM/Gobierno del Estado de Oaxaca, 1988, v. 1, p. 181-268.

⁸ Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana. Colección de las disposiciones expedidas desde la independencia de la república*, México, Imprenta del Comercio, 1877; Antonio Escobar Ohmstede y Teresa Rojas Rabiela (coords.), *La presencia del indígena en la prensa capitalina del siglo XIX, Catálogo de noticias*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Instituto Nacional Indigenista, 1992, v. 2, p. 14-16.

⁹ Leticia Reina, “Raíces y fuerza de la autonomía indígena”, en Leticia Reina (coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Instituto Nacional Indigenista/Porrúa, 2000, p. 245-277.

¹⁰ Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: La Mixteca 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987, p. 419.

sustento filosófico fue que sólo el individuo tenía derechos por naturaleza; fuente de conflicto con los pueblos indios,¹¹ pero también fue el origen de una nueva forma de organización social y política al interior de las localidades indígenas.

Este gobierno indígena que se gestó en los ochocientos se articulaba a través de la institución municipal, en cuya cabeza se encontraba el presidente municipal, personaje que se convirtió en un actor político de suma importancia ya que vino a sustituir, en términos políticos y de representación ciudadana, al antiguo gobernador de las Repúblicas de Indios. Siguió teniendo prestigio y status social y representaba a su pueblo, fuera a través de una elección consensuada o porque había encabezado un movimiento de *macehualización* del poder. Es decir, cuando algún *macehual* o gente del común sustituía, por medio de un movimiento social, al viejo cacique.¹²

El proyecto de municipalización pretendió modernizar y homogeneizar las formas de gobierno, centralizar la administración y “asumir el dominio sobre los diversos asuntos locales que habían recaído durante el periodo colonial en los alcaldes mayores, subdelegados o gobiernos indígenas.”¹³ Al momento de instrumentar esta disposición legal, las autoridades se encontraron con obstáculos para crear la nueva división político-administrativa. Con esta reorganización muchas de las comunidades indígenas que habían gozado de autonomía, por ser repúblicas, ahora si contaban con poca población (según la disposición de cada entidad federativa) se tenían que reagrupar, convirtiéndose en agencias municipales de otros asentamientos mayores en donde recaería la cabecera municipal.¹⁴

¹¹ Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992, p. 64-66.

¹² Leticia Reina, “Local Elections and Regime Crises: The Political Culture of Indigenous Peoples”, en Elisa Servín, Leticia Reina y John Tutino (coords.), *Cycles of Conflict, Centuries of Change: Crisis, Reform and Revolution in Mexico, Past and Present*, Duke, Duke University Press, 2007, p. 91-125.

¹³ Antonio Escobar Ohmstede, *De la costa a la sierra. Los pueblos indios de la Huasteca, 1750-1900*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Instituto Nacional Indigenista, 1998.

¹⁴ Un desarrollo más amplio y cuantitativo sobre el proceso de municipalización en Oaxaca en el siglo XIX, véase Reina 1988, p. 181-268; Edgar Mendoza Gar-

Según Pastor, las elites indias perdieron la república como una prerrogativa política y al “igualarse legalmente” todos los vecinos del nuevo municipio también cesaron varios privilegios.¹⁵ Sin embargo, la documentación nos permite afirmar que por la vía de los hechos los nuevos presidentes municipales conservaron algunas funciones: el cobro de impuestos y la impartición de justicia.¹⁶ A las autoridades estatales no les quedó otra alternativa que reconocerlos, pero se les impuso la especificación de cobrar gastos y costas de oficios con el objeto de desligarlos de la voluntad comunitaria y de convertir esa actividad en una concesión estatal.¹⁷ En el nuevo orden, la población indígena asumió su condición ciudadana al pagar impuestos y al concurrir a las elecciones de autoridades.

En la práctica hubo muchas variantes en la conformación de los municipios y en la forma como cada comunidad indígena restituyó su gobierno. Por ejemplo, en los lugares de mayor concentración poblacional se erigieron las cabeceras municipales, en donde se avocindaron mestizos comerciantes y autoridades criollas que, después de la constitución de 1824, supuestamente quedaron unificados bajo el estatus de ciudadanos. Con ello se pretendía abolir la segregación racial, pero en realidad les dio a los no indios la posibilidad de incorporarse a la esfera de poder político local. El ayuntamiento de los centros dominicales más importantes, como la ciudad de Oaxaca o Huajuapán, quedó fundamentalmente en manos de mestizos enriquecidos por el comercio y la ganadería.¹⁸

cía, “Organización y funcionamiento del gobierno local: los municipios de los distritos políticos de Teposcolula y Coixtlahuaca, 1857-1900”, en Antonio Escobar Ohmstede (coord.), *Los pueblos indios en los tiempos de Benito Juárez*, México, UABJO-UAM, 2007, p. 151-170.

¹⁵ Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: La Mixteca 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987, p. 421.

¹⁶ Cartas de Manuel Ramírez a Manuel Martínez Gracida, Tehuantepec, 8 de noviembre de 1893, s/p, Biblioteca Genaro V. Vázquez, en adelante BGVV, Colección Manuel Martínez Gracida, v. 64; También véase Reina 2004, p. 221-254.

¹⁷ Pastor 1987, p. 434-436.

¹⁸ José María Murguía y Galardi, *Estadística del Estado libre de Oaxaca*, Primera y Segunda Parte, 8 v., Oaxaca, s/e, 1837.

En cambio, en las ciudades y villas intermedias como Teposcolula, Villa Alta o Ejutla fue el mismo grupo de indios mixtecos y zapotecas nobles ladinizados el que se las arregló para conservar el control, incorporando a algunos mestizos en el ayuntamiento. Las evidencias en los apellidos parecen indicar que este fue el caso de algunas de las grandes repúblicas como Tlaxiaco, Nochistlán o Tamazulapa que dejaron de existir y se convirtieron en municipios.¹⁹ Allí, las repúblicas de indios perdieron fuerza como institución política y como expresión de la autoridad étnica. “Estructuralmente, el municipio del que ellos formarían parte era menos autónomo, porque quedaba subordinado al gobierno estatal, pero a la vez más libre en tanto podría disponer de sus bienes sin licencias ni tutelas.”²⁰

Muy diferente fue el caso de Tehuantepec y Juchitán, que siendo ciudades dominicales, con fuerte concentración poblacional y con un creciente mestizaje biológico, sus elites indígenas se preservaron en los gobiernos municipales, gracias a su orgullo y fuerte identidad zapoteca.²¹

Otras circunstancias rodearon a la multitud de pequeños poblados oaxaqueños metidos entre sierras como los cuicatecos y mazatecos o tan lejanos como los mixes y huaves. Sus élites no se aculturaron, entre otras cosas, porque no tenían mestizos vecindados. Aunque se trate de comunidades que se transformaron a lo largo del siglo XIX, y que a pesar de todo tuvieron cierto mestizaje biológico y cultural, la identidad del grupo continuó siendo indígena. En estos casos las elites posesionadas del ayuntamiento continuaron con una representación étnica y, casi de manera natural, con el control del gobierno indígena.²²

¹⁹ Padrones Generales de Tlaxiaco, Nochistlán y Tamazulapa, 1844, Archivo General del Estado de Oaxaca (en adelante AGEO), Fondo Censos y Padrones, Serie Padrón General.

²⁰ Pastor 1987, p. 423.

²¹ Leticia Reina, “La zapotequización de los extranjeros en el Istmo de Tehuantepec”, *Extranjeros en las regiones*, Revista *Eslabones*, n. 10, t. 2, México, Sociedad de Estudios Regionales, diciembre de 1995, p. 36-45.

²² Para ver la composición étnica de la población se puede consultar Padrones Generales de Guichicovi (mixe), Santa María del Mar y San Dionisio del Mar (huaves), 1844 y 1890, en AGEO, Fondo Censos y Padrones, Serie Padrón General.

En términos generales podemos decir que, lo distante y disperso de las localidades indias en el estado de Oaxaca, así como la agreste orografía, le impidió al gobierno nacional y estatal tener un control político sobre ellas. En algunos casos los pueblos apelaron a la separación de sus cabeceras municipales y el gobierno nacional hacía esta concesión para dirimir los viejos conflictos entre Repúblicas de Indios y pueblos sujetos. Oaxaca quizá sea el extremo de este tipo de política, pues en 1910 llegó a tener 516 municipios y 630 agencias municipales. De modo que en la práctica estos pueblos, tan numerosos como las cifras lo demuestran, recuperaron en la cotidianidad su autogestión: al interior transformaron su sistema de gobierno y al exterior se adaptaron a las nuevas circunstancias y al sistema político nacional.²³

En los cambios de las funciones de los ayuntamientos también influyó la nueva función fiscal y judicial de las autoridades locales, por lo cual y de manera muy creativa los pueblos indígenas fueron creando un sistema de gobierno propio que los antropólogos han llamado sistema de cargos, el cual resultaba ser una estructura política propia de la comunidad pero diferente de la estructura política federal, lo que le permitió tener un rostro de legalidad hacia el exterior y articularse con el sistema nacional. Este nuevo “municipio” o “gobierno indígena-ciudadano” se convirtió, a lo largo del siglo XIX, en una nueva institución que permeó a toda la organización social y se adaptó y reformuló las identidades indias que hoy día conocemos.²⁴

Derecho a la ciudadanía

La soberanía y la representación republicana fueron los elementos fundamentales para el ejercicio del poder en el proceso de construcción del Estado y de la nación mexicana. Estos principios se implementaron

²³ Leticia Reina “Organización social indígena”, en *Caminos de luz y sombra. Historia de los pueblos indios de Oaxaca. Siglo XIX*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2004, p. 221-258.

²⁴ *Ibidem*.

dentro de la Constitución y tuvieron su sustento ideológico en las elites triunfantes; fue el ideario liberal el que proporcionó el material para crear el sustento normativo que impulsaría las ideas de “soberanía y representatividad”.²⁵ Por ello, el pilar fundamental del sistema liberal fue la “instrumentación de la ciudadanía” como un mecanismo mediante el cual los individuos se convertían en miembros de la Nación y por lo tanto en partícipes de las decisiones del Estado. Sin embargo, en el caso concreto de México, como existían grupos culturalmente distintos la mayoría de las veces reinterpretaron o adaptaron estas ideas de acuerdo a sus esquemas de organización social y cultural, lo cual permitió que se estableciera un amplio margen de conflictos y negociaciones.

Uno de los principios liberales que más importancia cobró para el nuevo régimen fue el de la representatividad, porque implicaba la existencia de agentes que hicieran escuchar la voz del pueblo, ya que éstos no eran elegidos para representar a ningún grupo particular, sino a todo el pueblo. Así, la elección de estos delegados se convirtió en un eje fundamental del nuevo régimen, como bien dice Hilda Sabato: “El derecho a elegir y ser elegido constituyó el núcleo de unos derechos políticos cuya titularidad estaba reservada a los ciudadanos”²⁶

En México existió un concepto amplio de ciudadano que incluía “a todos los varones adultos libres, no dependientes.”²⁷ Desde 1812 hasta 1855 existieron dos requisitos fundamentales para ser considerado ciudadano y por tanto elector: ser vecino de la localidad y tener un modo honesto de vivir. Fue sólo hasta comienzos del siglo XX, que con la aparición de nuevos actores sociales se relativizó el requisito de la “vecindad”, sustituyéndolo por el concepto de “residencia”.²⁸

Tanto la constitución como las leyes electorales dejaron en manos de los ayuntamientos el poder para fijar los requisitos necesarios

²⁵ Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 1999, p.13.

²⁶ *Ibidem*, p. 18.

²⁷ *Ibidem*, p.19.

²⁸ Marcelo Carmagnani y Alicia Hernández, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910”, en Sabato 1999, p. 375.

para ser elector, es decir los requisitos para ser considerado vecino de la localidad, por tanto, la ley decía: "...recae en manos de los comisionados de los ayuntamientos ... la responsabilidad de calificar a partir de criterios subjetivos, cualitativos, fundados en valores consuetudinarios, como la honradez, el prestigio, el modo de razonar, la estima, los servicios prestados a la comunidad y su riqueza. Estos atributos permitían definir si un habitante de la localidad podía ser considerado vecino."²⁹

Para la formulación de la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 se respetó la posición mayoritaria manteniéndose el vínculo ciudadanía-vecindad con la dimensión territorial derivada de éste, pero se adoptó un sistema indirecto simple que eliminó la elección de elector secundario, aunque mantuvo la distinción entre ciudadano y elector; así se eligió un elector por cada 500 habitantes. Para ser elegido elector se requería: ser ciudadano en pleno derecho, estar vecindado en la sección de su nombramiento, pertenecer al estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdicción de ninguna clase en dicha sección.³⁰

Es importante destacar que debido a esta connotación local dada a la ciudadanía fue posible que coexistieran en el país diversas formas de sufragio. Así, mientras en el nivel federal la elección fue indirecta, a nivel estatal se daban elecciones directas para algunos municipios e indirecto para diputados y gobernador.

En las postrimerías del Porfiriato, el 18 de diciembre de 1901, se formuló una nueva ley electoral que en el ámbito general se mantuvo muy parecida a la ley anterior. Ya con Francisco I. Madero en la presidencia, se planteó la necesidad de formular una nueva ley electoral en donde la noción de ciudadanía fuese una y general: "La ley electoral de 1911, a semejanza de las que le antecedieron, guardaba reminiscencias de la concepción de la ciudadanía natural. Sin embargo, se introdujo un cambio básico en la ley: por vez primera se

²⁹ *Ibidem*, p. 377.

³⁰ Eduardo Castellanos Hernández, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México 1812-1940*, México, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo" A. C., 1996, p. 231 y ss.

asentó que las pruebas para ser reconocido como ciudadano eran las de la residencia, que se acreditaba con el aviso dado a la autoridad municipal del cambio de domicilio. La reforma que se introdujo dejaba finalmente la definición de ciudadanía clara y comprobable con un simple documento administrativo”.³¹

La ley electoral del 19 de diciembre de 1911 tiene además varias reformas fundamentales para la futura vida política del país: se reconoce legalmente a los partidos políticos, se introduce el voto secreto desde la elección primaria y se crea la boleta electoral separada del registro de electores. Con todas estas medidas se logra dar un salto cualitativo en la legislación electoral que se venía dando desde la Reforma.³² El 22 de mayo de 1912 se reformó la ley para establecer la elección directa de diputados y senadores federales, quedando como elección indirecta la de presidente.³³

De igual manera sucede con el derecho al voto, ya que todas las legislaciones lo señalan como un derecho y una obligación de los ciudadanos, exigiendo como único requisito gozar de la ciudadanía y una edad determinada: más de 25 para los electores y diputados, más de 35 para el presidente. En resumen, lo determinante siguió siendo el reconocimiento subjetivo de la ciudadanía.

Por otra parte, es interesante subrayar que en el caso del estado de Oaxaca, la elección directa, tanto para presidente municipal como para gobernador, se instauró desde 1825, lo cual otorgaba la ciudadanía a todos los indígenas de un pueblo, sin importar su condición. Esta forma de elección directa permitió a las comunidades ejercer derechos y obligaciones frente al nombramiento de sus autoridades.

En todo caso, el factor determinante para el ejercicio de la ciudadanía se localizó en el ámbito local, ya que fue en él donde se le dio sustancia a las vagas nociones de vecindad y “modo honesto de vivir”. Cada sociedad local dictó los cánones de prestigio, honorabilidad y respeto que cada persona tenía en su región, así como los lineamientos

³¹ *Ibidem*, p. 397.

³² Antonio García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana. 1812-1977*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, p. LIV.

³³ *Ibidem*.

que permitían decidir quien era ciudadano y quien no. Luego entonces, y de manera paradójica, fue en las localidades como Oaxaca, donde se ejercería la ciudadanía, donde los municipios reforzaron mayormente la corporatividad de la sociedad.

Esta es una de las razones por las que el estatuto de ciudadano-vecino, en general, tuvo tanto arraigo durante la mayor parte del siglo XIX y también constituyó una parte intrínseca de la fuerza que tenían las regiones frente a las posibilidades de centralización. Los congresos locales eran los que controlaban las elecciones, procedimiento mediante el cual se siguieron fortaleciendo a las elites locales.³⁴

Por ello la vecindad, que se fincaba principalmente en el factor territorial, permitió fortalecer las elites regionales que se desarrollaron durante el periodo de formación de la nación. Sin embargo, fue este factor territorial el que permitió una participación amplia de todos los sectores de la sociedad, ya que: “A diferencia de la ciudadanía censataria, la orgánica es incluyente porque los criterios particulares del concepto de vecino confieren derechos políticos a un número muy elevado de varones. Es incluyente también porque abre a todos los ciudadanos, sin consideración de censo, la posibilidad de ser, antes de la revolución liberal, elector de parroquia y de partido y posteriormente, elector primario. Es decir todos los vecinos son ciudadanos y electores.”³⁵ Podemos decir entonces que con el estatuto de “ciudadano-vecino” se acentuó el carácter corporativo de la ciudadanía y se minimizó la representación individual.

Las elecciones y participación ciudadana en Oaxaca

La elección de presidentes municipales en poblaciones mayoritariamente indígenas fue de suma importancia porque los vínculos económicos, sociales y políticos de las comunidades con el resto de la

³⁴No fue sino hasta el 7 de enero de 1946 cuando se crea la Comisión Federal Electoral, con lo cual “se desprende [el sistema electoral] del poder local y municipal la facultad de coordinar las elecciones federales y se crea un organismo con jurisdicción nacional”, en García Orozco 1978, p. XXXIX.

³⁵Carmagnani y Hernández 1999, p. 402.

sociedad los crearon a través del ayuntamiento y en especial por medio del presidente municipal, personaje que se convirtió en pieza clave del engranaje del sistema político. Por lo tanto, la figura del presidente municipal planteaba un problema de actores intermediarios; como representante no de los individuos sino de una colectividad y porque servía de puente o interlocutor entre dos sistemas de representación.

El estado de Oaxaca, junto con los estados de Chiapas, Yucatán, Veracruz y Puebla, siempre han sido entidades federativas con un alto índice de población indígena. Sin embargo, sólo la constitución de Oaxaca, a diferencia de los otros estados y desde la primera de 1825, menciona y reconoce la existencia de las Repúblicas de Indios. Así mismo, este código fue un caso ejemplar en la historia jurídica decimonónica, ya que se adelantó en el tiempo. La elección de autoridades municipales en Oaxaca se realizaba de manera popular y directa casi cien años antes de la emisión de la ley electoral nacional.

Esta entidad sureña con rostro indígena, también fue la cuna y el semillero del liberalismo. Amén de ser la tierra de Benito Juárez, de Porfirio Díaz y los hermanos Flores Magón, entre otros, es notable mencionar que la Constitución de Oaxaca de 1917 le confirió a la mujer el derecho al voto. Además, en dicha constitución se instauró que las mujeres podían ser electas para los cargos de elección popular y también estableció que las mujeres podían alistarse en la guardia nacional. Como se sabe, estos derechos le fueron conferidos a la mujer a nivel nacional, tres décadas más tarde.

La forma subjetiva como fue concebida la ciudadanía durante casi todo el siglo XIX, paradójicamente permitió que los pueblos indígenas nombraran a sus representantes según las circunstancias que rodeaban el momento político de los comicios. Es decir que a pesar de que los pueblos se adaptaron a la nueva institución municipal y se adhirieron a la práctica electoral de nombrar representantes ante el gobierno nacional, amén de haberse apropiado del lenguaje liberal, esto no significó “un encuentro entre la costumbre local y el derecho liberal” como señala Guardino.³⁶ Mas bien adoptaron el nuevo sistema, pero también reforzaron su forma de elección tradicional y consensuada. Esta forma de

³⁶ Guardino 2000, p. 120.

nombrar a sus representantes la realizaban de diferentes maneras: en asamblea comunitaria, deliberación entre los ancianos o “tata mandones”, o bien de manera rotativa entre los diferentes barrios del pueblo. Actualmente a esta forma de elección se le llama por “usos y costumbres” y es lo contrario a la elección individual en donde cada ciudadano expresa su voto en las urnas.

La documentación de la época y el análisis de los conflictos postelectorales, nos permiten señalar que no hubo sincretismo ni transición de un sistema a otro. Es más, aunque en Oaxaca los municipios tuvieron la prerrogativa constitucional de nombrar a sus autoridades de manera directa, en la práctica coexistieron dos sistemas a lo largo del siglo XIX y del XX: la elección tradicional “por usos y costumbres” y la instaurada por los liberales por medio del voto individual y directo. Por lo tanto, no tiene sentido discutir ni plantear si los habitantes de esos municipios actuaban como indios o como ciudadanos, ni tampoco si existía una contradicción entre una u otra forma de elección de representantes, ya que para los pueblos indígenas estos conceptos y categorías no representaron una dicotomía, ni tuvieron que optar por uno u otro sistema de manera excluyente.

¿Entonces, porqué permanecieron ambas formas de elegir a sus autoridades y cuándo o en qué circunstancias utilizaban una u otra? La cultura política de los pueblos indígenas, al igual que la cultura religiosa, es incluyente, por ello pudieron coexistir ambos sistemas. Los diversos casos encontrados en diferentes épocas nos muestran que utilizaron uno u otro sistema según las circunstancias políticas locales.³⁷

Parece ser, o las evidencias documentales indican, que la población optaba por la forma tradicional cuando la comunidad se sentía representada, por tanto delegaba “su derecho de voto” al consejo de ancianos o a una asamblea consensuada para que eligiera o reeligiera al hombre que los representaría como presidente municipal ante las instancias de gobierno estatal y/o nacional.

En este caso, la deliberación se efectuaba como una actividad ritualizada con muchos elementos religiosos de la usanza colonial.

³⁷ Reina 2007, p. 91-125.

Incluso, a pesar de la disposición constitucional de elegir autoridades municipales el primer domingo de diciembre, en varios pueblos indígenas de Oaxaca lo efectuaban en otra fecha. Por ejemplo, los chontales lo efectuaban el 22 de septiembre y llegada la fecha el ayuntamiento sólo informaba a la cabecera del distrito los resultados pasados como si se hubieran llevado a cabo en la fecha señalada por la ley.³⁸ ¿Se trataba de una cultura clandestina de resistencia? ¿O solamente una forma de adecuarse a las nuevas circunstancias? En cambio, los pueblos indígenas optaron por la fórmula de voto directo cuando en el municipio había problemas de representatividad: ya fuera porque el presidente municipal había dejado de representar los intereses de la comunidad, convirtiéndose en un cacique no deseado por el pueblo, o cuando existía un conflicto entre la localidad y el jefe político porque éste quería imponerles un presidente municipal extracomunidad.

Un ejemplo de ello es el caso de algunos presidentes municipales de la Sierra de Ixtlán que entre 1906 y 1909 se coludieron con el jefe político para hacer ventas fraudulentas de tierras, cobros indebidos de impuestos o trabajos forzados. Entonces, las comunidades acudieron a las urnas para destituir al viejo cacique que había dejado de representarlos. Eusebio Hernández denunció a Guillermo Meixueiro de estar coludido con el jefe político y de cometer fraude electoral en varios pueblos del distrito. No obstante, el fallo estuvo del lado del presidente municipal que ya no representaba los intereses étnicos.³⁹

La otra causa o momento por el cual los pueblos indígenas acudían a votar en las urnas fue por la siguiente razón. El gobierno porfirista, en su afán por quitarle autonomía política a los pueblos, expidió nuevos decretos que prohibían a los municipios la elección de sus autoridades. Este fue un “mecanismo legal” para imponer una autoridad extracomunidad y quitarles “legalmente”, mediante el fraude electoral, a aquellos presi-

³⁸ Etnografía de rituales cuicatecos y chontales en diversas cartas a Manuel Martínez Gracida, Tehuantepec, 21 de mayo de 1893, en BGVV, Colección Manuel Martínez Gracida, v. 24 y 64. También véase: Reina 2004, p. 232-234.

³⁹ Diversas cartas de Eusebio Hernández, Pablo León y Clemente Marcos, vecinos de la Sierra de Ixtlán, a Porfirio Díaz. Ixtepeji, Oaxaca, noviembre de 1906, Colección Porfirio Díaz, en adelante CPD, México, legajo XXXI, documento 014917 y legajo XXXII, documento 4951.

dentes municipales que aún representaba los intereses de la comunidad. De algo similar se quejó Miguel C. Bravo y lo denunció ante Porfirio Díaz. Aseguró que el jefe político imponía candidatos y luego cometía los fraudes electorales para asignar a los presidentes municipales.⁴⁰

A lo largo del siglo XIX y sobre todo en las últimas dos décadas de esa centuria, hubo muchos conflictos postelectorales en el estado de Oaxaca. Sin embargo, los ciudadanos siguieron procediendo a instaurar el colegio electoral, a elaborar las boletas y a llevar a cabo las elecciones. Este proceso les permitía a los habitantes de un municipio tener las pruebas para ejercer su derecho ciudadano, ir a votar, elegir a su representante ante la ley y con ello, en su momento, demostrar que se había cometido un fraude electoral. Entonces ¿en estos casos, el derecho liberal se convirtió en parte de la ética indígena al servicio comunal, como dice Guardino? O ¿simplemente la comunidad se investía de su derecho ciudadano para reclamar, por la vía legal, el respeto a la voluntad ciudadana expresada a través de los comicios?

En este fenómeno se expresan tres aspectos íntimamente relacionados: la excesiva concentración de poder por parte de las autoridades y sobre todo la separación de sus intereses con respecto a los intracomunales, el excesivo enriquecimiento e injusticias de los presidentes municipales, y/o una pugna generacional de los descendientes y grupos emergentes por acceder al poder. Todo lo cual no implica que sustituye el análisis de la lucha de clases.

Para los pueblos, la defensa de su presidente municipal no sólo implicaba la defensa de una autoridad que los representara en abstracto, sino que implicaba la defensa de sus tierras, de un autogobierno y de la autoimpartición de justicia de acuerdo a sus costumbres. De modo que el pueblo o grupo de jóvenes que intentaban renovar la estructura de gobierno, empezó a luchar porque no hubiera fraude. Así, el sufragio se convirtió en “el principal referente legitimador para el ascenso al poder.”⁴¹ De modo que los comicios más que una forma identitaria,

⁴⁰ Carta de Miguel C. Bravo, vecino del pueblo, a Porfirio Díaz, en CPD, México, legajo XXXIII, documento 000828.

⁴¹ Marcela Travesano, “Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el estado de Buenos Aires. 1820-1880. ¿Sufragio universal sin ciudadanía política?”, en Annino 1995, p. 93.



fue y es una práctica, un conjunto de acciones de una localidad para conseguir algo o a fin de cuentas una representatividad frente a un orden jurídico-político, pero que se le impone y marca las reglas del juego. A fin de cuentas, los pueblos indígenas no sólo se apropiaron de la semántica liberal para acceder a la ciudadanía y hacer valer sus derechos ciudadanos, sino que se apropiaron de la institución misma, la adoptaron y la utilizaron a su conveniencia. No se instauró uno u otro sistema electoral, la forma de representación se hizo extensa, maleable y con gran capacidad de adaptación y utilización tanto en las coyunturas locales como en los cambios nacionales. De tal suerte, la amplia participación de los indígenas y campesinos en los comicios municipales y en la vida ciudadana en general, demostró, por un lado, una nueva forma encubierta de demandar y hacerse de un espacio de autonomía política, y por el otro, su gran capacidad de cambio, adaptación y participación en la construcción de instituciones nacionales que permitieron la cimentación de la nación desde abajo.

De ahí que el siglo XIX fuera de lucha, confrontación y negociación entre pueblos y gobierno, y como resultado de esta relación dialéctica entre nación y municipios indígenas, el Estado estuvo obligado a modificar radicalmente la reglamentación de las elecciones a nivel municipal.