

OAXACA 2013: ALTERNANCIAS EN LA ALTERNANCIA

(ENTRE LA HEGEMONÍA UNIPARTIDISTA Y EL PLURALISMO POLÍTICO)

Isidoro Yescas Martínez (IISUABJO).

El fenómeno de las alternancias municipales en México se ha constituido en un referente obligado cuando se alude a las alternancias en los poderes ejecutivo, tanto a nivel estatal como federal.

No es para menos, pues los primeros cambios en el viejo sistema político mexicano se iniciaron en los gobiernos municipales a partir de la década de los ochentas hasta expandirse en prácticamente todo el territorio nacional treinta años después.

Mauricio Merino refiere que esta dinámica de cambio político hizo posible que para el año 2000 más de dos terceras partes de los electores mexicanos ya hubieran experimentado el triunfo de un partido diferente al PRI en sus municipios. Antes de las elecciones federales de ese año, que abrió paso a la alternancia en la presidencia de la república, 63.6 por ciento de los ciudadanos ya habían vivido una experiencia de alternancia local. (Merino, 2007: p.15)

No necesariamente estos procesos locales resultaron determinantes para las alternancias en los poderes ejecutivos a nivel estatal y federal, pero sin duda se constituyeron en un precedente que estuvo y sigue presente para el análisis de todo proceso de cambio político en estos niveles de gobierno.

Varios factores contribuyeron al gradual crecimiento de este fenómeno a nivel nacional, pero el que mas han destacado los estudiosos del tema tiene que ver con la serie de reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobadas por el Congreso federal en 1983 en donde se definieron de manera puntual las funciones administrativas de los ayuntamientos y se les otorgó, entre otras cosas, personalidad jurídica así como medios de recaudación y ámbitos de decisión propios que hasta entonces eran facultad de los gobiernos estatales.

A partir de estos cambios los municipios adquirieron facultades para dotarse de servicios, realizar obras de pavimentación, hacerse cargo de la seguridad pública, etc. Pero una de las reformas mas importantes fue las que les permitió a todos los municipios ampliar el principio de representación proporcional para la integración de

los ayuntamientos pues aunque esta disposición ya estaba vigente desde la reforma política de 1977 únicamente los municipios con más de 100 mil habitantes podían contar con regidores de representación proporcional .

Según lo precisa Mauricio Merino esta modificación resultó fundamental para ampliar la pluralidad en los ayuntamientos y darle mayor impulso a las alternancias políticas(Merino, 2007: p. 21). Sin embargo no debe soslayarse que otros factores como la propia reforma política de 1977 que abrió paso a la creación de nuevos partidos políticos ; las alianzas electorales de varios de estos partidos, fundamentalmente de izquierda, con organizaciones y movimientos sociales regionales; las pugnas en las estructuras y liderazgos regionales y locales de los partidos políticos, fundamentalmente del PRI ,así como la creciente participación electoral , influirían también en el progresivo crecimiento de municipios con alternancia a lo largo y ancho del país.

ooooo

En Oaxaca el proceso de disputa por el poder municipal se inició de manera aislada e incipiente en la década de los setentas, mediante el registro de planillas independientes promovidas por organizaciones sociales como la COCEO y la COCEI que infructuosamente intentaron disputarle al PRI algunos municipios en la región de los Valles Centrales. Sin embargo fue hasta las elecciones municipales de 1980 cuando el PCM, el PAN y el PPS, fundamentalmente, derrotaron al PRI en 19 municipios generando con ello los primeros casos de alternancia (Mtz Vásquez y Díaz Montes, 2001: pp.18-19).

Sin duda el caso más emblemático ocurrió ese año en el municipio de Juchitán de Zaragoza en donde el PCM, en alianza con la COCEI, derrotó por vez primera al PRI. Sin embargo un agitado conflicto postelectoral prohijado por el priismo regional y estatal forzó para 1981 a la realización de una elección extraordinaria en donde de nueva cuenta triunfó la alianza COCEI- PCM. Dos años después, en 1983, el Congreso local, con el respaldo político del gobernador Pedro Vásquez Colmenares y el sector empresarial, desconoció los poderes de lo que entonces se conoció como el primer ayuntamiento popular en México (Monsiváis: agosto 1983).

El año de 1980, entonces, marcó el principio de un largo período de alternancias municipales con una creciente competencia interpartidista en el estado de Oaxaca de

tal suerte que en tres décadas la geografía electoral a nivel municipal se modificó de manera sustancial: de 19 alternancias registradas en 1980 se multiplicó a 93 en el mas reciente proceso celebrado el 7 de julio del 2013.

Lo que en este breve ensayo se expone es una descripción y un primer intento de explicación sobre los resultados electorales y alternancias ocurridas en los municipios sujetos al régimen de partidos políticos de 1980 hasta 2013, un período de 33 años, con once procesos electorales de por medio.

Toda vez que las elecciones municipales de 1995 marcan el inicio de la etapa de mayor competitividad interpartidista, distinguimos en el estudio dos grandes períodos: una primera que bien podríamos denominar de hegemonía del PRI y de baja competitividad, que comprende de 1980 a 1992 y otra de 1995 al 2013 en donde la característica fundamental es una creciente competitividad y pluralidad política de los actores que se disputan el poder municipal.

EL MAPA MUNICIPAL DE OAXACA.

De los 2440 municipios que existen en el país, Oaxaca concentra casi la quinta parte (23 por ciento), 570 en total, de los cuales solamente 153 eligen a sus autoridades mediante el sistema de partidos políticos pues 417 lo hacen por usos y costumbres, denominados a partir de la mas reciente modificación a la legislación electoral (2012) de Sistemas Normativos Internos.

De acuerdo a lo establecido en el CIPPEO se entiende por Sistemas Normativos Internos “Los principios generales, normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como validas y vigentes” y que aplican, en lo particular en la definición de cargos y servicios así como en la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal (CIPPEO, 2013: p 142).

Una de las características de los municipios que se rigen por el sistema de partidos políticos es que pese a que representan menos de la tercera parte de la totalidad de los municipios de la entidad concentran a los municipios mas poblados y, por tanto, con el mayor número de ciudadanos y ciudadanas con derecho a ejercer su voto.

Hasta antes de las reformas electorales de 1995 y 1997, que establecieron un conjunto de normas y procedimientos para que el órgano electoral validara las elecciones de los municipios regidos por usos y costumbres, los votos y triunfos electorales comunitarios

de la gran mayoría de estos municipios quedaban formalmente registrados bajo las siglas del PRI. Sin embargo, con las sucesivas reformas de 1995 y 1997 se limitó la intervención partidista en este tipo de elecciones delegando en el Instituto Estatal Electoral de la entidad su correspondiente registro y reconocimiento de las autoridades electas.

Bajo este nuevo contexto, a partir de las elecciones municipales de 1995 el órgano electoral diferenció la presencia de dos sistemas electorales en Oaxaca: el de partidos políticos y el de usos y costumbres, denominado a partir de la más reciente modificación al CIPPEO (2012) de Sistemas Normativos Internos.

La diferenciación tuvo un impacto inmediato no solamente porque representó un serio acotamiento a los mecanismos de control y manipulación electoral del binomio gobierno del estado - PRI sobre los municipios que tradicionalmente elegían a sus autoridades al margen de los partidos políticos, sino porque circunscribió la contienda eminentemente interpartidista a menos de la tercera parte de los 570 municipios que, sin embargo, concentran poco mas del 57 por ciento del listado nominal de electores en la entidad.

LAS PRIMERAS ALTERNANCIAS.

De acuerdo a los datos registrados por la Comisión Estatal Electoral del estado de Oaxaca, el órgano electoral que hasta finales de la primera mitad de la década de los noventas estuvo bajo control oficial, es a partir de 1980 cuando se inicia el proceso de alternancias municipales en esta entidad. Según se puede observar en el cuadro que aquí se presenta fueron en total 19 los municipios que en las elecciones de ese año ganaron los partidos de oposición al PRI. De los seis ganados por el PAN sin duda el mas importante fue Huajuapán de León, pues además de ser cabecera distrital y uno de los centros urbanos y comerciales mas relevantes de la región de la mixteca oaxaqueña con el tiempo llegaría a convertirse en un baluarte del panismo. Fue también en este año que el PCM, aliado a la COCEI, organización regional con una amplia base social, derrotó al PRI en el municipio de Juchitán de Zaragoza, así como en otros tres municipios.

A pesar de que para entonces el PARM solo conquistó dos municipios, no pasó desapercibido que lo hiciera en Santiago Pinotepa Nacional, uno de los principales ayuntamientos de la región de la Costa.

Por lo que hace al PPS, el cuarto partido opositor al PRI en estas elecciones, éste logró cuatro triunfos, destacando el municipio de Unión Hidalgo, del distrito de Juchitán.

CUADRO 1. MUNICIPIOS GANADOS POR LA OPOSICIÓN EN 1980.

Núm. de Prog.	Municipios	Distrito Judicial	Partido	Votos
1	Asunción Tlacolulita	Yautepec	PCM	200
2	Asunción Cuyotepeji	Huajuapán	PRI	82
3	San Cristóbal Amoltepec	Tlaxiaco	PPS	141
			PRI	91
4	Huajuapán de León	Huajuapán	PAN	2,023
			PRI	1548
			PPS	55
5	Stgo. Pinotepa Nal.	Jamiltepec	PARM	982
			PRI	596
6	San Andrés Huaxpaltepec	Jamiltepec	PST	319
			PRI	308
7	San Pablo Huixtepec	Zimatlán	PAN	455
			PRI	325
8	Stgo. Llano Grande	Jamiltepec	PARM	110
			PRI	7
9	Santiago Ayuquílilla	Huajuapán	PAN	175
			PRI	151
10	Sn. Juan Bta. Tuxtepex	Huajuapán	PAN	142
			PRI	
11	Sn. Miguel Tenango	Tehuantepec	PPS	146
			PRI	105
12	Sn. Juan Ihualtepec	Silacayoapan	PAN	139
			PRI	106
13	Sn. Francisco Ixhuatán	Juchitán	PPS	762
			PRI	580
14	Unión Hidalgo	Juchitán	PPS	1,829
			PRI	14
15	Sta. María Xadani	Juchitán	PPS	476
			PRI	180
16	Juchitán de Zaragoza	Juchitán	PPS	Ganó el PCM
			PRI	
			PCM	
17	Telixtlahuaca	Etla		Ganó el PCM
18	Magdalena Ocotlán	Ocotlán	PCM	Ganó el PCM
			PRI	
19	Sn. Miguel Suchitepec	Miahuatlán	PCM	

Fuente: Comisión Estatal Electoral, 1980.

Sin embargo, tres años después, en las elecciones municipales de 1983, el PRI recuperó Huajuapán, Juchitán, Pinotepa Nacional y Unión Hidalgo y se afianzó en los municipios mas importantes del estado en medio de una creciente inconformidad de la oposición que se expresó en el estallido de conflictos poselectorales en 56 municipios. Sin embargo, aun bajo condiciones adversas hubo alternancia en 11 municipios, en su gran mayoría pequeños en su tamaño y representatividad política.

Aunque en las elecciones de 1986, año que también coincidió con la elección de gobernador, el número de municipios con alternancia se elevó a 15, solamente el caso del municipio de Tlacolula de Matamoros cobró cierta relevancia política no solamente por tratarse de un municipio urbano y densamente poblado sino porque la elección se verificó a través de un plebiscito, luego de un largo conflicto post-electoral.

Pero para el siguiente trienio hubo un giro radical pues en esta ocasión se presentaron 31 casos de alternancia entre los que destacaron Huajuapán de León, que vivió su segunda alternancia con el retorno del PAN; Juchitán, también con segunda alternancia con el PRD y San Pedro Pochutla, ganada por el PARM.

Para las elecciones de 1992 el número de alternancias nuevamente disminuyó al registrarse cambios únicamente en 23 municipios. De éstos cobraron importancia los relevos ocurridos por vez primera en el estratégico municipio porteño de Salina Cruz, en donde ganó el PFCRN, al igual que la recuperación, por parte del PRI, de los municipios de Tlacolula, Huajuapán de León y Pochutla. Sin embargo, también en esta ocasión se registraron conflictos en 36 municipios.

ALTERNACIAS CON PLURALIDAD Y COMPETITIVIDAD.

Las elecciones de 1995 resultaron un punto de quiebre con las anteriores elecciones, fundamentalmente porque en ese año cobró carta de naturalización la ciudadanización del órgano electoral y la reforma electoral aprobada ese mismo año diferenció claramente las elecciones bajo el régimen de partidos políticos y el de usos y costumbres.

A diferencia de las elecciones registradas hasta 1992, en las elecciones de 1995 por vez primera Oaxaca empezó a transitar hacia una mayor pluralidad política y competitividad electoral: en las elecciones de diputados el PRI redujo sensiblemente su votación al transitar de un 77% que había alcanzado en 1992 a un 51 por ciento, y en el caso de las

elecciones municipales su votación global se situó sobre un 45 por ciento. (López, David: 2009).

En este contexto de pérdida de hegemonía priísta, otro dato relevante lo constituyó el incremento de la votación obtenida por el PRD y el PAN, respectivamente: con un porcentaje del 29 por ciento, el PRD obtuvo triunfos en 35 municipios, mientras que el PAN lo hizo en 11 municipios con una votación total del 16 por ciento. Entre los diez municipios mas grandes de la entidad, las primeras alternancias en este bloque tuvieron lugar en el municipio de Oaxaca de Juárez, la ciudad capital, y lo mismo ocurrió en San Juan Bautista Tuxtepec, ambos ganados por el PAN.

En total en esta elección el número de alternancias se incrementó a 48 municipios, duplicando así la cifra de 1992.

Pese a estos avances no pasó desapercibido que aún bajo nuevas reglas del juego electoral el número de conflictos post-electorales se elevó a 36, entre elecciones anuladas y palacios municipales tomados.

En adelante, un rasgo común en los comicios municipales sería una creciente competencia entre el PRI, PAN y PRD y la disputa, por parte de estos partidos, de los municipios con mayor número de habitantes y electores que hasta antes de 1992 habían permanecido bajo un rígido control del priísmo.

Según se desprende de la lectura del cuadro (anexo 1) de alternancias municipales verificadas entre 1995 y el 2013 el número de alternancias municipales se fueron incrementando progresivamente, de 48 que se registraron en 1995 hasta 93 en la última elección municipal celebrada en el 2013.

Una mayor participación ciudadana no necesariamente se ha traducido en un mayor número de alternancias como tampoco ha influido en ese sentido la concurrencia de las elecciones municipales con las de gobernador y diputados locales. El mejor ejemplo se puede ilustrar con las elecciones del 2007, 2010 y 2013, cuando se registraron índices de participación del 55, 60 y 59 por ciento, respectivamente. Tanto en el 2007 como en el 2010 (año de elecciones concurrentes) el número de alternancias fue el mismo (85). Y para las elecciones intermedias del 2013 esta cifra solamente se elevó a 93.

Otro dato relevante que se desprende de esta misma fuente es que entre 1995 y 2013 del total de municipios en disputa solamente en diez municipios no se ha producido ninguna alternancia: en ocho el PRI ha sido hegemónico y en dos más el PRD. Y de

estos diez municipios, el más grande en población y electores es San Juan Bautista Cuicatlán, bajo control del PRI.

Los partidos que con mayor frecuencia han participado en estas alternancias son el PRI, el PRD y el PAN. En los casos de los partidos minoritarios destaca el hecho de que durante las elecciones del 2013 por vez primera ganaran municipios tan importantes como Salina Cruz (PANAL), Huatulco (PMC) y Santa Lucía del Camino (PSD), en los dos últimos casos con planillas encabezadas por candidatos que el PRI había rechazado en sus procesos internos.

CONCLUSIONES

De este breve repaso del mapa municipal de Oaxaca queda claro que, al igual que ocurrió a nivel nacional, en los municipios oaxaqueños la alternancia se expresó, en un primer momento, como una clara expresión de la disputa entre un PRI hegemónico y un conjunto de partidos opositores que a partir de 1980 fueron ganando terreno en la conquista del poder municipal. Se trataron de elecciones altamente inequitativas y en muchos casos fraudulentas como lo revelan el alto número de conflictos postelectorales, generalmente protagonizados por partidos opositores. Aún bajo esas condiciones, y con altibajos, entre 1980 y 1992 las alternancias registradas favorecieron mayoritariamente a partidos opositores, PAN y PCM-PSUM-PRD, fundamentalmente. Sin embargo también en ese mismo período el PRI recuperó algunos municipios perdidos.

Con nuevas reglas electorales a nivel estatal, que excluyó al gobierno estatal del control del órgano electoral para abrir paso a su ciudadanización, a partir de 1995 se crearon también condiciones de mayor equidad y certeza en las contiendas por el poder municipal. De ahí que haya sido la alta competitividad entre PRI, PAN y PRD el rasgo distintivo del período comprendido entre 1995 y 2013. Una disputa que, es preciso aclararlo, se reduce principalmente, a partir del 2010, a la contienda entre dos bloques partidistas: una integrada por el PRI-PVEM y la otra por el PRD y PAN. Ambos –el segundo bloque acompañado primero por el PC y luego por el PT–, conformaron coaliciones electorales en el 2004 y 2010, cuando estuvo en juego la gubernatura. Y lo mismo hicieron en las elecciones intermedias del 2013.

Las elecciones municipales en Oaxaca se han diferenciado de las elecciones de diputados y gobernador porque generalmente las primeras han concitado una mayor participación ciudadana: por ejemplo, entre 1995 y 2013 los porcentajes de los siete

procesos se colocaron por encima del 50 por ciento, registrándose un porcentaje récord del 60.63 por ciento en las elecciones del 2010. Y pese a ello el número de alternancias en este año que el PRI perdió la gubernatura fue el mismo del 2007: 85. De ahí que pongamos en duda que este factor pudiera resultar decisivo en el crecimiento del número de alternancias en cada proceso durante este período.

A diferencia del período de hegemonía del PRI (1980-1992) en esta etapa de alta competitividad el mayor número de alternancias se establecen entre PRI y PRD y en segundo lugar entre PRI y PAN, ubicándose, además una media de tres alternancias en 143 municipios, pues en los diez restantes hasta ahora no se ha registrado ninguna alternancia municipal.

En resumen, de este primer acercamiento al fenómeno de las alternancias municipales en Oaxaca lo que queda claro es que hace falta investigar y profundizar en las causas que le dieron origen y que factores internos y externos al entorno municipal han resultado decisivos para su gradual crecimiento. Un estudio sistemático sobre este tema debería también incursionar en el impacto (o los impactos) que sobre cada municipio han tenido estas experiencias de gestión partidista, es decir, si han producido cambios sustanciales en el quehacer institucional y en los patrones de conducta de sus autoridades y en la propia composición de las estructuras municipales.

ANEXO 1.

BIBLIOGRAFÍA.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Martínez Vásquez, Víctor Raúl y Díaz Montes, Fausto, 2001.**Elecciones Municipales en Oaxaca**, Oaxaca, UABJO-IEEO.

Merino, Mauricio, 2007. **El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos**. México, FCE.

Monsiváis, Carlos, 1983. “Crónica de Juchitán”, en **Cuadernos Políticos**, No. 37, México.