

Clientelismo y democracia en Oaxaca*

JULIÁN DURAZO HERRMANN**

OAXACA —UN ESTADO EN EL SUR DE MÉXICO— es un enclave autoritario notorio que atrajo la atención internacional en la segunda mitad de 2006, cuando hubo un intento fallido de desalojar al gobernador en funciones mediante un movimiento popular de gran magnitud. La supervivencia del régimen autoritario oaxaqueño y de sus prácticas represivas es tanto más intrigante cuanto que ocurre luego de una larga serie de reformas formalmente democráticas aprobadas desde la década de 1990 y que van de la reforma electoral al reconocimiento del multiculturalismo y de las prácticas tradicionales de gobierno de los pueblos indígenas.

Algunos autores arguyen que el sistema neopatrimonial de dominación social vigente en Oaxaca ha permitido a las élites autoritarias subnacionales permanecer en el poder. Haciendo uso de diferentes fuentes de legitimidad y combinando poder arbitrario, tradición y una versión limitada del estado de derecho, estas élites han sido capaces de construir, con cierto éxito, un monopolio de intermediación política entre los distintos grupos de una sociedad altamente heterogénea. Sobre esta base, las élites subnacionales obtienen un grado importante de tolerancia social a sus prácticas autoritarias a cambio de una garantía de gobernabilidad.¹

Para ello, las élites neopatrimoniales deben construir grandes coaliciones sociales, que incluyan el mayor número posible de actores sociales,

* El autor agradece los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos de la revista *Ulúa*, así como los que hicieron los profesores y estudiantes del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana a una versión anterior de este trabajo.

** Dirigir correspondencia a la Université du Québec à Montréal, C.P. 8888, Succ. Centre-ville Montreal QC H3C 3P8, Canadá, e-mail: durazo.julian@uqam.ca.

¹ DURAZO HERRMANN, 2010, p. 86 y ss.

tanto tradicionales como modernos, a fin de garantizar la gobernabilidad local. Estas coaliciones son complejas y frágiles por naturaleza, tanto por la heterogeneidad social en la que se basan como por su dependencia de un flujo constante de recursos materiales para sostenerse.²

El clientelismo, una relación basada en el intercambio de bienes materiales y simbólicos por apoyo político entre actores jerárquicamente desiguales, es una herramienta común en la construcción de coaliciones en sociedades patrimoniales y neopatrimoniales.³ Por ello, en este trabajo intento aislar el papel que el clientelismo desempeña en la evolución reciente del sistema político oaxaqueño y determinar cómo y en qué medida ha contribuido a la formación del enclave autoritario subnacional. Mi hipótesis es que el clientelismo ha sido un instrumento clave en el proceso de hibridación que permitió que la élite subnacional adoptara un buen número de reformas democráticas formales sin que esto cuestionara fundamentalmente sus prácticas autoritarias.⁴

Escribo este artículo desde una perspectiva cualitativa que reconoce a la vez el valor analítico de la historia como marco estructural de la política y el papel de los actores individuales en la determinación de resultados políticos específicos. Por lo tanto, mi análisis presta especial atención a la evolución histórica de la interacción entre actores e instituciones.⁵

En este trabajo, la democracia es un criterio de referencia, que busca caracterizar —por comparación y contraste— la relación entre clientelismo y democracia en Oaxaca; no es, por tanto, un concepto normativo o, menos aún, un presupuesto empírico. Por ello utilizo una concepción procedimental de la democracia, relativamente minimalista, que hace énfasis en la participación política autónoma, en la realización de elecciones regulares y competitivas, así como en la vigencia del estado de derecho.⁶

En la sección siguiente describo brevemente los lazos entre los conceptos clave de mi análisis —autoritarismo subnacional, clientelismo e hibridación—, para luego presentar una breve reseña histórica del clientelismo

² EISENSTADT, 1973, p. 10 y ss.; MÉDARD, 1991, p. 332 y ss.

³ HILGERS, 2009, p. 2 y ss.

⁴ DIAMOND, 2002, p. 23.

⁵ KOHLI *et al.*, 1995, p. 10 y ss.; BUNCE, 1999, p. 127 y ss.

⁶ O'DONNELL, 2001, p. 202 y ss.

en Oaxaca después del triunfo de la Revolución mexicana. En la tercera sección analizo el papel del clientelismo en Oaxaca durante la transición política mexicana (aproximadamente entre 1986 y 2004). Para tomar en cuenta la profunda heterogeneidad social oaxaqueña, sigo la evolución del clientelismo en dos escenarios específicos, uno urbano (las asociaciones del “sector popular” del PRI en la ciudad de Oaxaca) y otro rural (los municipios indígenas de Oaxaca). Tras analizar el papel del clientelismo en los sucesos de 2006, concluyo con una reflexión sobre la relación entre el clientelismo y la democracia en el contexto oaxaqueño.

CLIENTELISMO, HIBRIDACIÓN Y AUTORITARISMO SUBNACIONAL

En este trabajo defino un *enclave autoritario* como una jurisdicción en la que algunas cuestiones importantes (como la representación legislativa o la asignación de ciertos recursos públicos, por ejemplo) están excluidas del debate político abierto.⁷ En un país federal como México, los enclaves autoritarios pueden tener también una dimensión territorial, en donde un estado subnacional en particular —en este caso, Oaxaca— restringe el debate público sobre algunos, o incluso la mayoría, de los asuntos políticos, a pesar de un proceso sustancial de democratización en el ámbito federal. En cualquier caso, los contornos del enclave autoritario —territorial o no— pueden ser ambiguos y fluctuantes.

La diferencia clave entre los sistemas políticos nacionales y subnacionales es que los actores políticos federales tienen un canal de acceso legal, legítimo y permanente al sistema político subnacional. Si bien su presencia no es necesariamente constante ni sistemática, una aparición momentánea y/o un cambio en el flujo de recursos federales (simbólicos o materiales) puede ser suficiente para transformar profundamente el equilibrio político subnacional.⁸ En consecuencia, los sistemas políticos subnacionales —sean democráticos o no— son vulnerables a las presiones federales y deben buscar constantemente maneras de hacerles frente.

⁷ GARRETÓN, 1989, p. 52 y ss.

⁸ DURAZO HERRMANN, 2007, p. 37 y ss.

En este contexto, el *clientelismo* puede ser interpretado como un instrumento de las élites autoritarias subnacionales para enfrentar y adaptarse a las presiones de la transición federal. Para ello recurren a la *hibridación*, un proceso largo y ambiguo de adaptación y reestructuración política que simultáneamente permite y legitima la coexistencia de prácticas autoritarias con instituciones políticas formalmente democráticas. Por naturaleza, la hibridación hace énfasis en una concepción estrictamente procedimental de la democracia y sus resultados son necesariamente heterogéneos, pues dependen del equilibrio político dado en un estado subnacional respecto de cada tema en particular.⁹

Por su carácter de institución informal con mecanismos propios de ejecución fuera del estado de derecho (pero no necesariamente en oposición directa a él¹⁰), el clientelismo permite la adaptación de estructuras políticas formalmente democráticas a condiciones empíricas poco propicias. Al contribuir tanto a la creación de las coaliciones electorales necesarias para hacer avanzar cualquier proyecto político en un régimen medianamente competitivo como a la supervivencia y renovación de las jerarquías sociales y políticas existentes,¹¹ el clientelismo puede facilitar la reconciliación entre instituciones democráticas formales y prácticas políticas autoritarias.

CLIENTELISMO EN OAXACA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

A lo largo del siglo XX, el sistema político mexicano se caracterizó por un presidencialismo extraordinariamente fuerte apoyado en un partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El presidente, elegido por un único periodo no renovable de seis años, gozaba de poderes amplios y casi indiscutibles, determinaba las políticas del régimen y era directamente responsable de la gestión del complejo sistema de inclusión controlada, cooptación y represión que caracterizó al régimen autoritario mexicano.¹²

En 1929, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), precursor del PRI, nació como una coalición de partidos revolucionarios regionales. Bajo

⁹ KARL, 1995, p. 73 y ss.; DIAMOND, 2002, p. 23; RECONDO, 2007a, p. 260 y ss.

¹⁰ HELMKE y LEVITSKY, 2006, p. 4 y ss.

¹¹ HILGERS, 2009, p. 7.

¹² COSÍO VILLEGAS, 1974, p. 22 y ss.

la orientación presidencial, poco a poco se convirtió en la pieza fundamental del corporativismo de Estado mexicano,¹³ abarcando desde las organizaciones campesinas hasta las asociaciones profesionales y vecinales, pasando por los sindicatos obreros. Aunque los sectores corporativos dominaban nominalmente el proceso de toma de decisiones del partido, el PRI era, en realidad, una organización vertical, en la que todas las iniciativas estaban concentradas en manos del presidente.¹⁴

Las dos funciones políticas principales del PRI eran movilizar el apoyo popular a las iniciativas presidenciales y garantizar el control del presidente sobre la estructura institucional del país. A cambio, el PRI se convirtió en el instrumento clientelista por excelencia del régimen. Aunque nunca estuvo exento de divisiones y a pesar de algunos episodios de disensión abierta, el PRI se consolidó rápidamente como un factor central de la estabilidad del régimen posrevolucionario mexicano. Durante largos años, la retórica revolucionaria —apoyada en un crecimiento económico sostenido— legitimó la pretensión del régimen mexicano de representar a una mayoría abrumadora de la población.¹⁵

En Oaxaca, en un esfuerzo por estabilizar el sistema político estatal tras la Revolución, el gobernador Genaro Vásquez unificó por la fuerza a todas las organizaciones políticas estatales en la Confederación de Ligas Socialistas de Oaxaca en 1926, convirtiéndose así en un precursor subnacional del PNR (al que se integró en 1929). En otra idea adoptada posteriormente por el régimen federal, el gobernador Vásquez creó también una confederación campesina oaxaqueña única, lo que automáticamente lo convirtió en el mediador de todos los conflictos agrarios del estado —de lejos la fuente principal de violencia social en Oaxaca.¹⁶

Los sucesores de Vásquez siguieron su ejemplo, desarrollando así una densa red de canales de intermediación social y política centrada en la élite política subnacional y basada en un intercambio clientelista de bie-

¹³ El corporativismo de Estado es una variante del corporativismo en la cual el Estado se involucra profundamente en la creación y el control de las corporaciones sociales, que se convierten así en sus correas de transmisión y movilización política. SCHMITTER, 1974, p. 86 y ss.

¹⁴ SALMERÓN SANGINÉS, 2000a, p. 137 y ss.

¹⁵ COSÍO VILLEGAS, 1974, p. 35 y ss; REYNA, 1977, p. 158 y ss.

¹⁶ ARELLANES MEIXUEIRO, 2004, p. 16 y ss.

nes materiales y simbólicos por apoyo político incondicional. En estas circunstancias, la creación del PRI y del sistema corporativista posrevolucionario —que rápidamente integraron estas redes subnacionales— fortalecieron el papel del gobierno subnacional como el intermediario político principal del estado.¹⁷

Sobre esta base se consolidó el régimen posrevolucionario mexicano en Oaxaca. Sin embargo, su funcionamiento no fue perfecto, como lo demuestran las crisis políticas de 1946, 1952 y 1977, en las que el gobernador en turno no logró movilizar el apoyo de todos los sectores del PRI para enfrentar un movimiento opositor y fue obligado a renunciar cuando éste amenazó la gobernabilidad regional. En todos los casos, sin embargo, el gobierno federal, a través del PRI oaxaqueño, dispuso siempre de una solución de recambio.¹⁸

Por otra parte, desde la década de 1920, el régimen oaxaqueño respetó estrictamente el calendario electoral, aunque en la mayoría de las contiendas el PRI era el único partido que presentaba candidatos. Sin embargo, en la mayor parte de los municipios rurales e indígenas, el proceso electoral se convirtió simplemente en una formalización de las prácticas tradicionales de selección de autoridades, conocidas generalmente como usos y costumbres. En estos casos, el papel del PRI consistía en hacer compatibles estos usos y costumbres con el sistema político formal por medio de una ficción legal, al seleccionar automáticamente a estas autoridades tradicionales como sus candidatos a las elecciones municipales. A cambio, estas comunidades votaban unánimemente por el PRI en las demás elecciones (estatales y federales).

De esta manera, el PRI oaxaqueño garantizaba la traducción del sistema político formal en instituciones y procedimientos aceptables para las comunidades rurales e indígenas a cambio de apoyo político incondicional para el régimen. Para asegurarse de la reproducción de esta red de mediación, el PRI recurrió intensivamente a su retórica revolucionaria y nacionalista, así como a la distribución clientelista de los recursos públicos.¹⁹

¹⁷ DALTON, 2004, p. 237 y ss.

¹⁸ MARTÍNEZ VÁSQUEZ, 1990, p. 101 y ss.; MURPHY y STEPICK, 1991, p. 111 y ss.

¹⁹ ROUQUIÉ, 1998, p. 265 y ss.; MARTÍNEZ VÁSQUEZ, 2004, p. 247 y ss.

Sin embargo, el legado del movimiento estudiantil de 1968 transformó la arena política oaxaqueña en la década de 1970. Los estudiantes, hasta entonces actores políticos secundarios, se organizaron de manera independiente por primera vez y formaron coaliciones con otros actores marginales (en su mayoría obreros y campesinos), creando la Coalición de Obreros, Campesinos y Estudiantes de Oaxaca (COCEO) en la ciudad de Oaxaca en 1971 y su contraparte del Istmo (COCEI) en Juchitán en 1973.

Rápidamente, la postura independiente y la retórica radical de estas organizaciones se convirtieron en una amenaza directa para la red clientelista del régimen y su monopolio de la intermediación política —un elemento clave del sistema local de dominación neopatrimonial—. Aunque la COCEO rápidamente perdió importancia, la COCEI logró consolidarse y se convirtió en un nuevo modelo de organización política en todo Oaxaca. Entre las muchas organizaciones que se formaron, destacan la Unión Campesina Independiente de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni), el Comité para la Defensa de los Recursos Humanos, Naturales y Culturales de la Región Mixe (Codremi) y el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT).²⁰

A pesar de la ausencia de partidos eficaces de oposición, sólo algunas de estas nuevas organizaciones entraron a la arena electoral y sólo la COCEI disfrutó de cierto éxito —al ganar la presidencia municipal de Juchitán en 1980 y nuevamente entre 1989 y 2004—. Sin embargo, todas estas organizaciones mantuvieron una relación ambigua de conflicto y dependencia con el gobierno estatal, pues, a pesar de su retórica independiente y a veces radical, no renunciaron a la posibilidad de obtener fondos públicos para sus proyectos y localidades, exponiéndose así a las prácticas clientelistas del régimen. Sin embargo, la intensidad del conflicto varió en función de cada organización en particular y de la capacidad de cooptación del gobernador en turno.²¹

Una relación paradójica surgió así, en donde, a cambio de recursos materiales, las organizaciones nominalmente independientes ya no ofre-

²⁰ RUBIN, 1997, p. 105 y ss. Véanse también ARELLANES MEIXUEIRO, 2004, p. 21 y ss. y HERNÁNDEZ DÍAZ, 2004, p. 202 y ss.

²¹ HERNÁNDEZ DÍAZ, 2004, p. 208 y ss.

cieron un apoyo político incondicional al gobierno estatal, pero se abstuvieron también de poner en duda su legitimidad. Así, aunque la red clientelista y el monopolio de intermediación política de Oaxaca se vieron seriamente afectados, no apareció ninguna alternativa concreta que pudiera substituirlos definitivamente.

A finales de la década de 1970, un movimiento guerrillero apareció en Oaxaca. Su presencia, aunque limitada, tuvo consecuencias paradójicas. Por un lado, aumentó la disposición de los gobiernos federal y estatal para negociar con los grupos que reconocían abiertamente al régimen y su marco jurídico. Por el otro, su inclinación a reprimir a quienes no lo hicieran también aumentó. En consecuencia, el sistema político oaxaqueño manifestó a partir de entonces un elemento permanente de represión y violencia política.²²

TRANSICIÓN Y CLIENTELISMO EN OAXACA

El proceso oaxaqueño de hibridación política empezó con el nombramiento de Heladio Ramírez López como candidato priísta a gobernador en 1986. Ramírez López hizo de sus orígenes indígenas un elemento central de su discurso político y aprovechó intensivamente su experiencia en las redes corporativas del PRI para reconstruir la autoridad del régimen neopatrimonial oaxaqueño.²³

Aprovechando el vacío generado por las políticas neoliberales federales que privatizaron o cerraron numerosas agencias gubernamentales, Ramírez López reforzó la influencia del gobierno estatal mediante la creación de substitutos locales. Un ejemplo importante es la creación del Consejo Estatal del Café de Oaxaca (el principal producto regional de exportación), que reemplazó al extinto Instituto Mexicano del Café en 1989 y que rápidamente se convirtió en el proveedor exclusivo de crédito, almacenamiento y comercialización para los cafecultores de Oaxaca. Para garantizar la consolidación del organismo, el gobierno oaxaqueño aceptó

²² MARTÍNEZ VÁSQUEZ, 1990, p. 245 y ss.

²³ DALTON, 2004, p. 253 y ss.

negociar y respetar la independencia de las organizaciones de cafeticultores a cambio de su neutralidad política.²⁴

El gobierno oaxaqueño también trató de fortalecer su influencia entre los sindicatos —como la sección local del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (sección XXII del SNTE), de la que hablaré más adelante— y las organizaciones sociales urbanas mediante la distribución clientelista de recursos materiales y de permisos y licencias de operación. Esta política se dirigió sobre todo a los sectores más vulnerables, como los taxistas y los vendedores ambulantes de la ciudad de Oaxaca.²⁵

Este modelo de intermediación política se llama neocorporativismo, porque el estado subnacional siguió organizando sus relaciones con los grupos sociales locales sobre la base de su papel económico.²⁶ Esta vez, sin embargo, el gobierno estatal evitó al PRI y sus estructuras y se apoyó en su propio aparato burocrático. El nuevo federalismo fiscal mexicano —que impuso muchas nuevas obligaciones, pero también concedió recursos frescos importantes a los estados subnacionales— facilitó este proceso al financiar la expansión de la burocracia oaxaqueña.²⁷

Ramírez López también continuó el proceso de reforma electoral iniciado con la apertura política federal de 1977 y que había llevado a la introducción del principio de representación proporcional en las elecciones legislativas y municipales de Oaxaca. En 1992, una nueva reforma creó el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO), un organismo semiindependiente y parcialmente ciudadanizado. Las reformas electorales subnacionales de 1997, impuestas por la reforma constitucional federal (la llamada reforma definitiva) completaron el proceso.²⁸

Como resultado, un número importante de nuevos partidos (sobre todo de izquierda) aparecieron en Oaxaca. Más significativamente, estas reformas coincidieron con el declive de la votación por el PRI, que aunque conservó casi todos los distritos legislativos de mayoría, empezó a

²⁴ SNYDER, 2001, p. 55 y ss.

²⁵ MARTÍNEZ VÁSQUEZ, 2004, p. 259 y ss.

²⁶ Inspirado en la definición de corporativismo de Estado de SCHMITTER (1974, p. 86 y ss.), el neocorporativismo se distingue de él por su coexistencia —aceptada por el régimen— con otras lógicas de movilización social, algunas controladas por la élite, otras no. OXHORN, 1998, p. 204 y ss.

²⁷ SOBARZO, 2005, p. 108 y ss.

²⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, 1997, p. 12 y ss.

perder algunas elecciones municipales —incluyendo las ciudades más importantes del estado: la ciudad de Oaxaca, Juchitán y Tuxtepec.²⁹

Una de las contribuciones más importantes a la hibridación de la red clientelista oaxaqueña fue la reforma de la legislación indigenista. Uno de los primeros actos de Ramírez López como gobernador fue nombrar un procurador de los pueblos indígenas para facilitar el acceso de los indígenas a las instancias formales del poder judicial. En 1990, una reforma constitucional estatal reconoció oficialmente el carácter multicultural del estado de Oaxaca.³⁰ Sobre esta base, el gobernador Ramírez López reconoció formalmente el papel de las autoridades tradicionales en la resolución de conflictos agrarios y la importancia de las formas comunales de propiedad y de trabajo —específicamente el *tequio*³¹— en los municipios indígenas.³²

La revuelta neozapatista en Chiapas de enero de 1994 reforzó la percepción del gobierno oaxaqueño sobre la urgencia de darle una salida al asunto indígena. Con el fin de satisfacer las nuevas demandas de autonomía indígena y evitar un posible conflicto abierto, el gobernador Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998) decidió poner fin a la ficción jurídica que rodeaba a la selección de autoridades municipales rurales e indígenas y reconoció oficialmente los usos y costumbres en la reforma constitucional de agosto de 1995. Como consecuencia de esta reforma, 418 de los 570 municipios de Oaxaca optaron formalmente por los usos y costumbres.³³

El reconocimiento de los usos y costumbres y la abolición de las elecciones municipales en esos municipios implicó transferir otro canal más de mediación política del PRI al gobierno estatal, que creó una serie de delegaciones regionales para garantizar la distribución paternalista y clientelista de los recursos públicos a las comunidades rurales e indígenas con el fin de mantener el intercambio tradicional de reconocimiento simbólico por apoyo político. Como resultado, la estructura burocrática

²⁹ DÍAZ MONTES, 2004, p. 241 y ss.; RECONDO, 2007b, p. 137 y ss.

³⁰ Esta reforma precedió también a la reforma federal sobre multiculturalismo, que no fue aprobada sino hasta 1994.

³¹ El *tequio* es una forma prehispánica de trabajo comunal colectivo que, en principio, debe aprovechar la mano de obra disponible en una comunidad para desarrollar proyectos de infraestructura que la beneficien.

³² RECONDO, 2007b, p. 206 y ss.

³³ CRUZ MARTÍNEZ, 2001, p. 294.

oaxaqueña ganó en importancia política y administrativa en detrimento del PRI, cada vez más restringido al ámbito electoral, reforzando así el neocorporativismo.³⁴

A partir de la década de 1970, el surgimiento de numerosas organizaciones sociales semiautónomas (como la COCEO y la COCEI) desafió el monopolio de intermediación política del gobierno oaxaqueño. Sin embargo, la fragmentación y el enfoque exclusivamente local de estas organizaciones, junto con el proyecto neocorporativista del gobierno estatal y el reconocimiento formal de las autoridades tradicionales indígenas y rurales, ayudaron a renovar el viejo pacto clientelista. Rezagados por sus deficiencias organizativas y su competencia permanente con las organizaciones sociales locales, los partidos políticos —tanto los de oposición como el propio PRI— no fueron capaces de ofrecer una alternativa eficaz de intermediación política, contribuyendo más bien a la fragmentación política oaxaqueña (un proceso llamado neopluralismo³⁵).

Las reformas indigenistas y electorales de la década de 1990 redujeron gradual, aunque imperfectamente, el ámbito del PRI a su dimensión partidista. Sin embargo, el gobierno oaxaqueño logró renovar el pacto clientelista al concentrar la distribución de los recursos clientelistas en su propia burocracia. Su presencia continua en las zonas rurales e indígenas, que seguían votando mayoritariamente por el PRI, debían garantizarle una mayoría electoral y limitar al mismo tiempo la capacidad de la oposición de fiscalizar al gobierno estatal.

En consecuencia, la élite política neopatrimonial de Oaxaca continuó dominando tanto al PRI subnacional como al gobierno estatal. Tras la alternancia federal en 2000, la ruptura del lazo PRI-gobierno federal, así como la debilidad del nuevo gobierno federal panista³⁶ —que carecía de apoyo político suficiente en el estado para ejercer presión sobre su gobierno— reforzaron la autonomía subnacional. El gobernador José Murat

³⁴ RECONDO, 2007b, p. 212 y ss.

³⁵ OXHORN, 1998, p. 201 y ss.; HERNÁNDEZ DÍAZ, 2004, p. 208 y ss.

³⁶ El Partido Acción Nacional (PAN), de derecha, fue fundado en 1939 y fue el partido de oposición más importante al régimen postrevolucionario. En 2000, su candidato presidencial (Vicente Fox) ganó las elecciones. PRESTON y DILLON, 2004, p. 5 y ss.

(1998-2004) aprovechó las circunstancias para consolidar aún más el proyecto neocorporativista.³⁷

Mediante el uso clientelista tanto de las transferencias fiscales federales como de las prerrogativas de los gobiernos subnacionales, Murat logró integrar o reintegrar a muchas organizaciones, tanto urbanas como rurales e indígenas, a la red clientelista oaxaqueña. Al mismo tiempo, cuando determinadas organizaciones o partidos políticos —sobre todo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y algunas de las organizaciones sociales más independientes— se mostraron recalcitrantes en su oposición, Murat no dudó en recurrir a la represión violenta, ya sea directamente o a través de grupos de choque del PRI.³⁸

EL PAPEL DEL CLIENTELISMO EN LOS SUCESOS DE 2006

En 2004, el candidato del PRI, Ulises Ruiz Ortiz, fue electo gobernador de Oaxaca en las elecciones más reñidas de la historia del estado y en medio de insistentes acusaciones de fraude. En consecuencia, el nuevo gobernador debió buscar de inmediato maneras de reforzar su legitimidad. De esta suerte, Ruiz Ortiz utilizó las inversiones públicas en infraestructura para maximizar su visibilidad política. Se sospecha también que el gobernador desvió recursos de determinadas inversiones y los dirigió hacia gastos discrecionales y clientelistas en las zonas rurales de Oaxaca.

Simultáneamente, Ruiz Ortiz endureció su posición frente las organizaciones sociales semiautónomas que se negaron a apoyar su gobierno de manera abierta y explícita. Desde el inicio de su gobierno se reportaron numerosos actos de represión, desde la suspensión injustificada de un periódico de oposición hasta varios asesinatos políticos. De este modo, Ruiz Ortiz parecía tratar de reimponer el monopolio neopatrimonial de intermediación política por la fuerza.³⁹

Sin embargo, la rigidez del nuevo gobierno oaxaqueño afectó a un elemento clave de la red clientelista de Oaxaca: la sección XXII del SNTE. El nivel relativamente alto de educación de los maestros y su vinculación per-

³⁷ GIBSON, 2005, p. 115 y ss.

³⁸ SANTIBÁÑEZ OROZCO, 2004, p. 31 y ss.

³⁹ MARTÍNEZ VÁSQUEZ, 2007, p. 72 y ss.; RECONDO, 2007c, p. 42 y ss.

manente con el gobierno federal y con su sindicato nacional habían hecho de ellos intermediarios naturales entre sus comunidades de origen y el régimen posrevolucionario. El papel central del SNTE en la estructura corporativista del PRI —tanto a nivel federal como subnacional— facilitó aún más este proceso, pues ayudó a limar asperezas con la élite neopatrimonial oaxaqueña, cuya aspiración era ejercer el monopolio de la intermediación política.⁴⁰

En 1980, un movimiento disidente de gran envergadura que pedía mejores condiciones de trabajo y un mayor respeto por la autonomía sindical logró imponerse en la sección XXII del SNTE, reanimando la voluntad de autonomía de buena parte de las organizaciones sociales oaxaqueñas.⁴¹ No obstante, el proyecto neocorporativista del gobernador Ramírez López y sus sucesores logró restablecer el pacto clientelista tradicional y transformó la manifestación anual de la sección XXII del SNTE en un rito político, de gran poder simbólico pero sin grandes consecuencias prácticas. La manifestación se convirtió en el momento de renegociar los salarios de los maestros y, a partir de la descentralización educativa de la década de 1990, el papel del SNTE en la administración del sistema estatal de educación pública.⁴²

Luego de negociar con la sección XXII del SNTE en 2005 siguiendo el ritual establecido, Ruiz Ortiz optó inexplicablemente por rechazar sus demandas al año siguiente y dispersó violentamente su manifestación en el centro de la ciudad de Oaxaca en junio de 2006. Habida cuenta de las tensiones existentes y de las amplias redes sociales de los maestros, la represión desató una violenta crisis política.

En los días que siguieron se formó una amplia coalición en torno a la demanda de renuncia inmediata del gobernador Ruiz Ortiz. Además de la sección XXII del SNTE, la Asociación Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) incluyó a otras organizaciones sociales bien establecidas, como asociaciones estudiantiles, sindicatos universitarios e incluso grupos radicales vinculados a la guerrilla. Entre junio y noviembre de 2006, las manifestaciones masivas de la APPO paralizaron la ciudad de Oaxaca en varias ocasiones.⁴³

⁴⁰ RECONDO, 2007b, p. 57 y ss.

⁴¹ YESCAS MARTÍNEZ y ZAFRA, 2006, p. 121 y ss.

⁴² LÓPEZ, 2007, p. 43 y ss.

⁴³ OSORNO, 2007, p. 39 y ss.

Aunque la APPO, atrajo un número importante de organizaciones urbanas, no gozó de una presencia homogénea en todas las regiones del estado y quedó físicamente restringida a la ciudad de Oaxaca, así como a la Mixteca y la Sierra Sur, al norte y al sur de la capital, respectivamente, lo que demuestra la solidez de la red clientelista subnacional en las zonas indígenas y rurales del estado (que todavía representan 53% de la población total de Oaxaca⁴⁴). Además, sólo algunas facciones del PRD —y ningún otro partido político— se unieron a la APPO. De manera significativa, la COCEI —dividida entre intransigentes y moderados por su relación con el gobierno subnacional— se mantuvo al margen del conflicto.⁴⁵

Las elecciones federales de 2006 también tuvieron consecuencias en el desarrollo del conflicto oaxaqueño. Al principio, el PRD se interesó poco por la situación en Oaxaca, dados los lazos entre el PRI y el SNTE. Después de la represión, sin embargo, la sección XXII llamó a votar por el PRD, que ganó así con una mayoría abrumadora en Oaxaca. En el ámbito federal, la apretada victoria del PAN —fuertemente impugnada por el PRD— llevó a aquel partido a negociar con el PRI para asegurarse de que su candidato (Felipe Calderón) pudiera asumir la presidencia. Como resultado, la comisión investigadora del Senado, encargada de analizar la posibilidad de declarar la desaparición de poderes en Oaxaca, se abstuvo de recomendarla, a pesar de reconocer la gravedad de la situación. A cambio, el PRI reconoció públicamente la validez de la elección presidencial.⁴⁶

Al final, las tensiones entre los partidarios de una línea radical y revolucionaria y los proponentes de un enfoque pacífico y moderado fragmentaron a la APPO. Los maestros, afectados a su vez por importantes divisiones internas, decidieron retirarse de la APPO en octubre de 2006, después de haber obtenido satisfacción por separado a sus demandas sindicales por parte del gobierno estatal. La radicalización subsecuente de la APPO dio lugar a violentos enfrentamientos con la policía estatal y federal y sirvió de base para justificar la represión violenta de la APPO en octubre y noviembre de 2006.⁴⁷

⁴⁴ INEGI, 2005.

⁴⁵ MARTÍNEZ VÁSQUEZ, 2007, p. 77 y ss.

⁴⁶ MARTÍNEZ VÁSQUEZ, 2007, p. 70 y ss.

⁴⁷ YESCAS MARTÍNEZ, 2007, p. 117 y ss.

Con muchos de sus dirigentes en prisión, la APPO se desmovilizó rápidamente. Las organizaciones participantes recuperaron su independencia y trataron de reconstruir una relación de trabajo con el gobierno estatal por otras vías. El gobernador Ruiz Ortiz encontró en las transferencias fiscales federales los medios necesarios para reabrir el diálogo con ellas y tratar de revivir el viejo pacto clientelista. El alcance limitado de la APPO, la violencia de la represión y la solidez del régimen autoritario subnacional fuera de los valles centrales de Oaxaca garantizaron un retorno relativamente rápido a la normalidad (aparente).⁴⁸

Una vez aplastada la rebelión y siguiendo la naturaleza híbrida del régimen subnacional, las elecciones legislativas de medio periodo se llevaron a cabo, como estaba previsto, en julio de 2007. Estas elecciones pusieron de manifiesto una vez más la debilidad de los partidos de oposición en Oaxaca y la fortaleza de la red clientelista subnacional.

A pesar de que se esperaba un avance significativo en el voto por la oposición, el PRI ganó todos los distritos de mayoría con 49.6% de los votos (y una tasa de participación de 36.5%), confinando a la oposición, dividida y mal organizada, a las curules de representación proporcional reservadas para las minorías. Por otra parte, el PRI recuperó la ciudad de Oaxaca en las elecciones municipales después de haberla perdido frente al PAN en 1998 y frente a Convergencia Democrática en 2001.⁴⁹ Las elecciones intermedias federales de 2009 confirmaron la tendencia, ya que el PRI obtuvo 43.7% de los votos frente a 16.3% de su competidor más cercano (el PAN).⁵⁰

CONCLUSIONES PRELIMINARES SOBRE CLIENTELISMO Y DEMOCRACIA EN OAXACA

El breve análisis histórico presentado arriba permite concluir que el clientelismo ha jugado un papel importante en el desarrollo del sistema político oaxaqueño desde mediados de la década de 1920 hasta nuestros días.

⁴⁸ YESCAS MARTÍNEZ, 2007, p. 121 y ss.

⁴⁹ Luis Hernández Navarro, "Oaxaca: ¡que se vayan todos!", *La Jornada*, México, 14 de agosto de 2007 [www.jornada.unam.mx, acceso en línea el 25 de abril de 2009].

⁵⁰ IFE, 2009.

Además, la experiencia oaxaqueña respalda la concepción tradicional del clientelismo, según la cual este mecanismo de intercambio político mantiene una relación negativa con la democracia.⁵¹ El clientelismo parece ser un instrumento fundamental tanto en el surgimiento como en la hibridación del régimen autoritario oaxaqueño.

Siguiendo el modelo de hibridación política, los canales clientelistas en Oaxaca han sufrido transformaciones importantes en los últimos años. La más notable es la transferencia de responsabilidades clientelistas del PRI, el antiguo partido hegemónico, al gobierno estatal. La combinación de recursos frescos, un discurso legitimador (sobre los efectos democratizantes de la descentralización) y una reorganización burocrática efectiva permitieron a la élite autoritaria de Oaxaca renovar su red clientelista, al mismo tiempo que procedía a una reforma política en buena medida cosmética.

Sin embargo, la relación entre clientelismo y democracia en Oaxaca está lejos de ser sencilla. Por ser una institución informal, el clientelismo permitió a la élite autoritaria subnacional adaptarse y aceptar reformas democráticas formales importantes (aunque muchas de ellas fueron impuestas por presión federal), al mismo tiempo que mantenía —e incluso legitimaba— sus prácticas autoritarias. La dimensión extralegal del clientelismo oaxaqueño permitió la supervivencia del autoritarismo oaxaqueño sin que se viera demasiado afectado por las reformas legales. El juego de acomodos entre instituciones formales y prácticas informales es, pues, determinante para la comprensión de la dinámica política oaxaqueña.

La complejidad de la relación entre clientelismo y democracia se hace patente al estudiar la relación ambigua entre el pluralismo —personificado por el reconocimiento de la multiculturalidad y sus prácticas, sobre todo de los usos y costumbres— y el neocorporativismo en Oaxaca. La experiencia oaxaqueña muestra que, aunque las reformas indigenistas de la década de 1990 dieron un mayor peso al pluralismo en el sistema político subnacional, fortalecieron simultáneamente la relación de intercambio político entre las comunidades indígenas y rurales, por un lado, y el gobierno de Oaxaca, por el otro. Al convertirse en un instrumento fundamental en la renovación del clientelismo, la evolución del pluralismo en Oaxaca muestra cómo las

⁵¹ HILGERS, 2009, p. 3 y ss.

estructuras formales de la democracia no contribuyen necesariamente a la liberalización del régimen político, ya que dependen estrechamente de la estructura política y social de la región en cuestión.

Hay, sin embargo, un problema importante que mina la eficacia del clientelismo como instrumento de hibridación política. Aunque la renovación de los componentes rurales de la red clientelista oaxaqueña parece haber sido bastante exitosa —como lo demuestra su apoyo pasivo al gobernador Ulises Ruiz durante la revuelta de la APPO—, el carácter urbano de la misma APPO muestra los límites de la renovación de clientelismo en las ciudades. Aunque las zonas urbanas en Oaxaca son relativamente modernas (en términos weberianos⁵²) y probablemente menos propensas al clientelismo, hay que señalar que las reformas más innovadoras y flexibles (como el reconocimiento de los usos y costumbres) tuvieron lugar sobre todo en el ámbito rural, mientras que el neocorporativismo urbano consistió en una simple renovación de las antiguas organizaciones priístas, complementada por la represión física.

Por último, los acontecimientos de 2006 demuestran que aunque el clientelismo sigue siendo crucial para el funcionamiento del sistema político oaxaqueño, también está sujeto a una presión intensa, por lo menos en las ciudades. El deterioro de la red clientelista parece conducir directamente a la impugnación del régimen y a un conflicto político abierto que las instituciones políticas híbridas de Oaxaca no son capaces de contener —lo que explica el uso de la policía federal como recurso para reprimir a la APPO—. Aunque el gobernador Ulises Ruiz intentó reparar los vínculos clientelistas con las organizaciones sociales urbanas, el futuro del clientelismo en Oaxaca está abierto. El recurso cada vez más sistemático a la violencia política pone en duda la capacidad del sistema de dominación de reproducir sus fuentes de legitimidad —cualesquiera que ellas sean— en el mediano y largo plazos.

En las elecciones subnacionales de julio del 2010 —un momento crucial en la evolución política del estado, pues la sucesión y la reproducción del régimen estaban en juego— una coalición de partidos y movimientos

⁵² Para Weber, una sociedad moderna se caracteriza por su utilización sistemática de reglas racionales, abstractas y universales que dan lugar al surgimiento del estado de derecho. WEBER, 1922 (1972), p. 124 y ss.

de oposición que incluía tanto al PRD como al PAN, así como algunas organizaciones herederas de la APPO, derrotó al PRI. En su discurso, la coalición llamó a terminar tanto con el enclave autoritario como con sus prácticas clientelistas, por lo que existen grandes expectativas de cambio político en Oaxaca.⁵³

Su realización depende, sin embargo, de muchos factores. Más allá de las intenciones originales del nuevo gobernador —que entró en funciones el 1 de diciembre de 2010—, la fragilidad de su coalición puede obstaculizar la aprobación y puesta en práctica de sus proyectos de reforma. La concentración de recursos materiales y administrativos en el gobierno subnacional y la herencia reciente del neocorporativismo pueden resultar tentaciones muy grandes a la hora de abandonar las prácticas clientelares de los gobiernos anteriores.

Por lo demás, el carácter estructural del neopatrimonialismo oaxaqueño y la necesidad de practicar la mediación política para garantizar la gobernabilidad del estado pueden hacer del clientelismo un instrumento político indispensable, a pesar de la voluntad de cambio del nuevo gobierno. Los próximos años serán cruciales en este sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo
1997 *La reforma política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 25, UNAM, México.
- ARELLANES MEIXUEIRO, Anselmo
2004 “Oaxaca en el siglo XX, permanencias y cambios”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez (ed.), *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo*, 2a. ed., Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, Oaxaca, pp. 13-24.
- BUNCE, Valerie
1999 *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel
1974 *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1974.

⁵³ “Se rompen 80 años de hegemonía del PRI en el estado de Oaxaca”, *La Jornada*, México, D.F., 5 de julio, p. 1 [www.jornada.unam.mx, consultada el 1 de noviembre del 2010].

- CRUZ MARTÍNEZ, Mario
 2001 “La otra voz. Mediaciones sobre el indigenismo en México y el constitucionalismo oaxaqueño”, en Francisco de Andrea Sánchez (coord.), *Derecho constitucional estatal*, UNAM, México, pp. 271-296.
- DALTON, Margarita
 2004 *Breve historia de Oaxaca*, FCE/El Colegio de México, México.
- DIAMOND, Larry
 2002 “Thinking about Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, 13: 2, pp. 21-35.
- DÍAZ MONTES, Fausto
 2004 “Elecciones de fin de siglo, Oaxaca (1970-2000)”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez (coord.), *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo*, 2a. ed., Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, Oaxaca, pp. 241-246.
- DURAZO HERRMANN, Julián
 2007 “Frontières territoriales et frontières politiques: États subnationaux et transition démocratique au Mexique”, *Revue internationale de politique comparée*, 14: 3, pp. 449-466.
 2010 “Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico”, *Journal of Politics in Latin America*, 2: 2, pp. 85-112.
- EISENSTADT, Shmuel
 1973 *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Studies in Comparative Modernization Series, núm. 90-003, Sage, Beverly Hills.
- GARRETÓN, Manuel Antonio
 1989 *The Chilean Political System*, Unwin Hyman, Boston.
- GIBSON, Edward
 2005 “Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *World Politics*, 58, pp. 101-132.
- HELMKE, Gretchen y Steven LEVITSKY
 2006 *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge
 2004 “Retos y oportunidades en la formación del movimiento indígena en Oaxaca”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez (ed.), *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo*, 2a. ed., Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, Oaxaca, pp. 202-217.
- HILGERS, Tina
 2009 “Clientelism, Corruption, Corporatism and Company: Differentiating among Concepts and Analytical Levels”, ponencia para el coloquio anual de la Société québécoise de science politique, University of Ottawa, Ottawa, 27-28 de mayo.

- INEGI
 2005 “Indicadores sociodemográficos —por municipio— 2005 —en la entidad”, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [www.inegi.org.mx, acceso en línea el 7 de abril de 2009].
- Instituto Federal Electoral (IFE)
 2009 *Programa de Resultados Electorales Preliminares* [www.ife.org.mx, acceso en línea el 13 de septiembre de 2009].
- KARL, Terry
 1995 “The Hybrid Regimes of Central America”, *Journal of Democracy*, 6: 3, pp. 72-86.
- KOHLI, Atul *et al.*
 1995 “The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium”, *World Politics*, 48, pp. 1-49.
- LÓPEZ, Cuauhtémoc
 2007 *Oaxaca, insula de rezagos*, Simbiosis, Oaxaca.
- MARTÍNEZ VÁSQUEZ, Víctor Raúl
 1990 *Movimiento popular y política en Oaxaca*, Conaculta, México.
 2004 “Oaxaca: la transición a la democracia”, en Víctor Raúl Martínez Vásquez (coord.), *Oaxaca: escenarios del nuevo siglo*, 2a. ed., Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, Oaxaca, pp. 247-267.
 2007 *Autoritarismo, movimiento popular y crisis política: Oaxaca 2006*, UABJO/CAMPO/Educa/Diálogo, Oaxaca,
- MÉDARD, Jean-François
 1991 “L’État néo-patrimonial en Afrique noire”, en Jean-François Médard (dir.), *États d’Afrique noire*, Karthala, París, pp. 323-353.
- MURPHY, Arthur y Alex STEPICK
 1991 *Social Inequality in Oaxaca*, Temple University Press, Filadelfia.
- O’DONNELL, Guillermo
 2001 “Repenser la théorie démocratique: perspectives latino-américaines”, *Revue internationale de politique comparée*, 8: 2, pp. 199-224.
- OSORNO, Diego
 2007 *Oaxaca sitiada*, Grijalbo, México.
- OXHORN, Philip
 1998 “Is the Century of Corporativism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism”, en Philip Oxhorn y Graciela Ducatenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market?*, Pennsylvania State University Press, University Park, pp. 195-217.
- PRESTON, Julia y Samuel DILLON
 2004 *Opening Mexico*, Farrar, Strauss and Giroux, New York.

RECONDO, David

2007a “Les paradoxes de la démocratie participative en Amérique latine: une comparaison des trajectoires mexicaine et colombienne”, en Catherine Neveu (dir.), *Cultures et pratiques participatives: perspectives comparatives*, L'Harmattan, París, pp. 255-276.

2007b *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, CIESAS/CEMCA, México.

2007c “Oaxaca, el ocaso de un régimen”, *Letras Libres*, México, febrero, pp. 42-45.

REYNA, José Luis

1977 “Redefining the Authoritarian Regime”, en J. L. Reyna y Richard Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Institute for the Study of Human Issues, Filadelfia, pp. 155-171.

ROUQUIÉ, Alain

1998 *Amérique latine: introduction à l'Extrême Occident*, 2a ed., Le Seuil, París.

RUBIN, Jeffrey

1997 *Decentering the Regime: Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitán, Mexico*, Duke University Press, Durham.

SALMERÓN SANGINÉS, Pedro

2000a “De partido de élites a partido de masas”, en Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords.), *El partido de la Revolución*, FCE, México, pp. 106-149.

2000b “El partido de la unidad nacional (1938-1945)”, en Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords.), *El partido de la Revolución*, FCE, México, pp. 150-199.

SATIBÁÑEZ OROZCO, Porfirio

2004 “Voto de calidad o voto ciudadano: la disyuntiva en la elección de gobernador de Oaxaca en 2004”, en Claudio Sánchez Islas (coord.), *Voces de la transición en Oaxaca*, Carteles, Oaxaca, pp. 24-41.

SCHMITTER, Philippe

1974 “Still the Century of Corporatism?”, *Review of Politics*, 36, pp. 85-131.

SNYDER, Richard

2001 *Politics After Neoliberalism: Reregulation in Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge.

SOBARZO, Horacio

2005 “Federalismo fiscal en México”, *Economía, sociedad y territorio*, núm. especial, pp. 103-121.

WEBER, Max

1922 (1972) *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5a. ed., J.C.B. Mohr, Tübingen.

YESCAS MARTÍNEZ, Isidoro

2007 “Movimiento popular y crisis de gobernabilidad en Oaxaca”,
Cuadernos del Sur, núm. 24/25, pp. 107-128.

YESCAS MARTÍNEZ, Isidoro y Gloria ZAFRA

2006 *La insurgencia magisterial en Oaxaca, 1980*, 2a. ed., IEEPO/UABJO,
Oaxaca.