

Articulación de instituciones formales e informales para dirimir protestas electorales en Pinotepa de Don Luis, Oaxaca

Articulation of formal and informal institutions to resolve electoral protests in Pinotepa de Don Luis, Oaxaca

Javier Hernández Santiago
Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen

Las elecciones municipales de 2010 en Pinotepa de Don Luis, Oaxaca, evidenciaron el funcionamiento de las instituciones mexicanas para gestionar las protestas sociales. El objetivo de este artículo es mostrar cómo se articulan las instituciones formales e informales con los actores sociales que definen y reconfiguran los vínculos con las autoridades gubernamentales. Para lograrlo, se emplearon métodos mixtos apoyados en registros hemerográficos locales sobre las protestas postelectorales, además del análisis de sentencias de tribunales electorales y decretos del Congreso estatal. También se realizaron entrevistas profundas a informantes, mediante el Análisis de Redes Sociales, para complementar y validar los atributos de los participantes y los canales institucionales que siguieron para obtener respuestas a sus demandas. La centralidad de los actores muestra que quienes tuvieron baja centralidad, cercanía e intermediación fueron decisivos para solucionar las protestas y que una regla informal fue clave para llegar a un acuerdo entre contendientes, lo que evitó la ingobernabilidad en el municipio analizado.

Palabras clave:

Instituciones, protestas electorales, redes sociales, Pinotepa de Don Luis, Oaxaca.

Abstract

The municipal elections in Pinotepa de Don Luis, Oaxaca in 2010, showed the functioning of Mexican institutions to lead social protests. The objective of this article is to show how formal and informal institutions are articulated with social actors that define and redefine relationships with government authorities. To this end, mixed methods were used, which began with a follow-up of local press records on post-election protests, in addition to the analysis of sentences of electoral tribunals and decrees of the state Congress. In-depth interviews were conducted with informants to complement and validate, through Social Network Analysis, the attributes of the actors and the institutional channels they followed to obtain responses to their demands. The centrality of the actors shows that those who had low centrality, closeness and intermediation were decisive in resolving the protests and that an informal rule was decisive in reaching an agreement between contenders, thus avoiding ungovernability in the municipality under study.

Keywords:

Keywords: Institutions, electoral protests, social networks, Pinotepa de Don Luis, Oaxaca.

Fecha de recepción: 19 de junio de 2025
Fecha de aceptación: 03 de marzo de 2025

Introducción »»

Cuando el conflicto se desarrolla conforme las reglas aceptadas, confirmadas y observadas, nos hallamos ante su institucionalización.

Norberto Bobbio

El presente artículo se inserta en el debate de sociología política sobre el diseño de la estructura formal de organizaciones e instituciones que conforman el sistema político (March & Olsen, 1989; March & Olsen, 2006; North, 1995; Helmke & Levitsky, 2006; O'Donnell, 1996). En concordancia con esto y con North (1995), "las instituciones estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico" (p. 13).

El caso analizado se desarrolla en el contexto electoral de 2010, en Oaxaca, y es interesante porque, por un lado, en el proceso se presentó un elevado número de municipios en conflicto por las elecciones¹ (IEEPCO, 2013); por otro lado, el resultado de las votaciones dio paso a la primera alternancia en el Poder Ejecutivo Estatal, gracias a una coalición de partidos políticos, organizaciones sociales y sindicales de distinta índole, que terminó con 80 años de gobiernos priistas.

Las tensiones y conflictos sociales experimentados por decenas de municipios oaxaqueños evidencian un problema recurrente en la inacabada democracia mexicana: la falta de coherencia de un diseño institucional que supere lo meramente electoral y favorezca el progreso de las comunidades locales. En el mismo sentido, la descentralización de responsabilidades hacia gobiernos locales, iniciada en la década de 1980, y entre las que sobresale el uso de recursos financieros directos, sin controles que eviten su uso incorrecto, ha creado incentivos para que los actores locales, regionales y estatales busquen su postulación a dichos gobiernos.

Para Bobrow y Dryzek (1987; como se cita en Goodin, 2003, p. 49) el diseño institucional es "la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirve de base para la acción". Una hipótesis de esta contribución es que un diseño institucional democrático, que favorece el Estado de derecho, la rendición de cuentas, la participación y la competencia política, previene las inconformidades políticas derivadas de las elecciones y es más efectivo para resolverlas. En caso contrario, cuando las reglas establecidas

¹ En 2010, entraron en disputa electoral 152 municipios, una cifra histórica según las autoridades estatales; pero, esta vez, la diferencia fue que en algunas localidades se alcanzaron altos niveles de violencia, incluso, con pérdidas de vidas humanas (Hernández Santiago, 2016).

fomentan delitos como la corrupción, el tráfico de influencias y el uso de violencia, concitan conductas antidemocráticas entre los actores y las inconformidades se resuelven por otros medios, incluso sin utilizar los canales institucionales.

O'Donnell (1996) define a las instituciones como "pautas regularizadas de interacción conocidas, practicadas y aceptadas (no necesariamente aprobadas) por actores sociales cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ellas" (p. 224). Al mismo tiempo, es notoria la presencia de instituciones informales (no oficiales), reglas sociales compartidas, establecidas y transmitidas fuera de los canales sancionados oficialmente, que aparecen de manera recurrente en distintas dimensiones del sistema político (Helmke & Levitsky, 2006); que desempeñan un rol relevante en el funcionamiento de las democracias actuales en América Latina, que mantienen una presencia permanente y que, en ocasiones, complementan o sustituyen a las instituciones formales.

Simultáneamente, es notable la existencia de instituciones no oficiales, las normas sociales comunes, establecidas y transmitidas fuera de los canales oficialmente sancionados, que se presentan de forma reiterada en diversas dimensiones del sistema político (Helmke & Levitsky, 2006). Estas desempeñan un rol relevante en el funcionamiento de las democracias actuales en América Latina, al mantener una presencia constante y complementar o reemplazar a las instituciones oficiales.

Helmke y Levitsky (2006) proporcionan, conceptual y metodológicamente, diferentes efectos de las instituciones en la competencia partidista o en el Poder Legislativo; sus estudios demostraron que las instituciones formales e informales se entrelazan y su entramado tiene efectos ambivalentes en el funcionamiento de los sistemas políticos. Desde esa perspectiva, el trabajo intenta agrupar algunos fenómenos recurrentes –como la corrupción, el tráfico de influencias, la impunidad, la violencia– que emergen en periodos electorales. De hecho, el análisis del caso que se presenta no busca estudiar a las instituciones formales e informales de manera separada, sino comprender la forma en que se articulan durante los procesos de resolución de protestas electorales en el espacio municipal.

Además, se retoma la perspectiva de Análisis de Eventos de Protestas (AEP), desarrollada recientemente por la Sociología de Acción Colectiva, con el fin de mapear, analizar "e interpretar la ocurrencia y propiedades de grandes números de protestas por medio de técnicas estadísticas, usando principalmente fuentes periodísticas" (Cadena Roa et al, 2015, p. 251). Así, un evento de protesta surge

cuando una persona o un grupo de personas emplean algún repertorio (plantón, boicot, toma de oficinas, entre otros) con la intención de obtener atención de parte de alguien más (gobierno, sociedad, sector privado), para que una demanda o varias de estas sean atendidas. (Cadena Roa et al., 2015, p. 256)

Una ventaja de usar el AEP es que permite cuantificar las propiedades de las protestas, por ejemplo, tiempo de ocurrencia, localización, actores involucrados, demandas y repertorios que usan y sus consecuencias.

Los principales eventos de protestas experimentados en Pinotepa de Don Luis se analizaron desde la perspectiva teórico-metodológica de Análisis de Redes Sociales (ARS) y consta de dos elementos fundamentales: una población de actores socialmente relevantes y, al menos, una relación medible y definida para cada par de actores (personas, colectividades, países, organizaciones) (Freeman, 1977; como se cita en Faust, 2002). Por otro lado, la gama de lazos, como sostienen Wasserman y Faust (1994, p. 50), van desde la transferencia de recursos materiales, hasta la asociación o filiación, relaciones formales, movimiento entre lugares, por mencionar algunos.

En el Análisis de Redes Sociales resaltan las medidas de centralidad (Freeman, 1977), que permiten observar la capacidad de ciertos actores de la red para controlar el acceso a la información y recursos. Las principales medidas son el rango (*degree*), que describe el número de lazos relacionados con un nodo y puede interpretarse como la oportunidad de influir; la intermediación (*betweenness*) muestra cuando un nodo funge como mediador entre otros nodos del mismo grupo que no se conocen entre sí (nodo o institución puente); y la cercanía (*closeness*), una medida que considera la distancia mínima entre nodos y se interpreta como la capacidad de un nodo para alcanzar a los demás. Como indica Zarembek (2010, p. 151), "una persona poco conectada con el resto (rango bajo, bajo grado de intermediación), por el solo hecho de estar conectada con una persona 'importante', puede tener una alta cercanía". La importancia de la centralidad de actores en el caso radica en que permite observar gráficamente la función que desempeñaron los participantes locales y regionales para resolver las protestas electorales.

Métodos »»

Se empleó una metodología mixta. En primer término, se realizó un seguimiento de notas periodísticas sobre el origen, desarrollo y resultados de las protestas electorales en Pinotepa de Don Luis, en 2010; también se analizaron las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO). De este modo, se reconstruyeron y ordenaron cronológicamente los principales eventos de protesta poselectorales. Posteriormente, en 2013, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a diez informantes clave, miembros de las dos coaliciones políticas (para respetar su anonimato se utilizaron códigos consecutivos H001 para hombres y M001 para mujeres). La información obtenida sirvió de base para crear grafos con el paquete informático Pajek, que ilustran los principales canales institucionales (formales e informales) por donde transitaron las demandas y las acciones utilizadas por los actores. Respecto a las instituciones informales, al no estar escritas, se dividieron

analíticamente en informales abiertas (mesas de negociación que se hicieron de manera pública), informales ocultas (negociaciones entre los contendientes) e informales violentas (toma de oficinas, enfrentamientos directos, entre otras).

Por último, se obtuvieron medidas de centralidad para describir el papel que jugaron los actores locales en el origen, desarrollo y resultados de los eventos de protesta durante aproximadamente un año.

Resultados

El municipio de Pinotepa de Don Luis se ubica en la región costera de Oaxaca, México, y se rige electoralmente por el sistema de Partidos Políticos y sus autoridades municipales se eligen cada tres años. Desde 1995, se reconoce la elección de autoridades por normas de derecho consuetudinario, como producto de movimientos sociales indígenas y de cálculos políticos de los gobiernos estatal y federal. En la actualidad, del total de 570 municipios que conforman el estado, 417 se rigen por el Sistema Normativo Indígena y 153 por partidos políticos (Juan, Martínez & Recondo, 2021).

En la estructura de gobierno de Pinotepa de Don Luis prevalecen instituciones tradicionales, como la Alcaldía Única Constitucional, cuya función principal es impartir justicia, además de organizar asuntos de tipo cívico y religioso, por ejemplo, la mayordomía y el carnaval (actividades que fomentan la cohesión social entre sus habitantes). En la jerarquía más alta del sistema de cargos² se encuentra el Consejo de Ancianos o *tata mandones*, que es de suma importancia para la población, porque es la institución que legitima los partidos políticos ante los pobladores. La convivencia de instituciones electorales y tradicionales en el gobierno municipal demuestra la transición del sistema de elección consuetudinaria hacia el sistema de competencia partidista, iniciada en la localidad en la década de 1990. De acuerdo con el registro histórico de presidentes municipales (INAFED, 2023), de 1871 hasta 1989, la elección de autoridades se realizó mediante instituciones de derecho consuetudinario. A partir de 1993, el municipio cambió su sistema electoral al régimen de partidos políticos y, desde entonces, el PRI gobernó hasta 2010.

2 Una definición clásica lo describe como

el resultado de una mezcla de formas prehispánicas de organización política, que sobrevivieron a la Conquista, y el ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la Colonia. De tal arreglo nació un nuevo patrón de organización que incluye una ordenación jerárquica de las posiciones de autoridad; donde un individuo tiene que cubrir un número de posiciones previas antes de alcanzar las posiciones más altas dentro de la jerarquía. (Hernández Díaz, 2007, p. 9)

Principales actores durante las protestas electorales

Los actores sociales relevantes que participaron en las protestas en Pinotepa de Don Luis, durante las elecciones de julio de 2010, se encuentran en los grafos, a veces, como actores individuales, otras, como actores colectivos (organizaciones sociales, partidos políticos, coaliciones políticas, dependencias de gobierno).

El cuadro de la [figura 1](#) concentra las coaliciones políticas a las que pertenecen los actores y los puestos que disputaron. En dicho proceso, se registraron dos coaliciones políticas, la de “Unidos por la Paz y el Progreso”, conformada por los partidos PRD, PT, PAN y Convergencia; y la llamada “Por la Transformación de Oaxaca”, integrada por el PRI y el PVEM.

Figura 1. Matriz de actores durante las protestas electorales

Nodo	Coalición política	Puesto en disputa
Ángel Ríos Solís	“Unidos por la Paz y el Progreso”	Primer concejal
Mauro Avendaño Luis	“Unidos por la Paz y el Progreso”	Segundo concejal
Adolfo Mejía López	“Unidos por la Paz y el Progreso”	Tercer concejal
Alberto Marcial Hernández	“Unidos por la Paz y el Progreso”	Cuarto concejal
Amado López Hernández	“Unidos por la Paz y el Progreso”	Quinto concejal
Jorge Leyva Toscano	“Por la Transformación de Oaxaca”	Primer concejal
José Cruz Gonzalo	“Por la Transformación de Oaxaca”	Segundo concejal
Serafina González Merino	“Por la Transformación de Oaxaca”	Tercer concejal
Marcelino Morales H.	“Por la Transformación de Oaxaca”	Cuarto concejal
Reyna Velasco Hernández	“Por la Transformación de Oaxaca”	Quinto concejal

Fuente: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Origen de las protestas electorales en Pinotepa de Don Luis

El 4 de julio de 2010, día de la jornada electoral, el candidato a presidente municipal de la coalición encabezada por el PRD, fue acusado por el robo de urnas, como lo exponen dos versiones sobre las protestas:

El Dr. Ángel Ríos Solís, candidato a presidente municipal por el Partido de la Revolución Democrática, como a las seis de la tarde, al ver que los resultados no le favorecían, entró al Consejo Municipal Electoral y comenzó a llevarse las urnas de la casilla 0633 básica y contigua. Lo que él buscaba era invalidar la elección. (H003, 2013)

La segunda versión proviene de un profesor adscrito a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que durante la jornada electoral fungió como representante del PRD ante el Consejo Municipal Electoral:

No me pareció lógico que en una de las casillas hubiera tantos votos para gobernador, tantos para diputados y tantos para concejales. Si se supone que somos cien habitantes debe de haber trecientas boletas. Estaban dos boletas para concejales, una para diputados y nada para gobernador. Entonces ese es un fraude que se reportó inmediatamente a la instancia y comuniqué a los representantes del partido al cual yo pertenezco, y obviamente que pegaron el grito en el cielo, no les pareció porque se trataba de un fraude. (H004, 2013)

Esta versión se dio a conocer en algunos medios de comunicación y evidencia la forma en que actores priistas buscaron restarle votos al candidato al Ejecutivo Estatal de la coalición opositora:

En el desarrollo de la votación, miembros de la coalición opositora se percataron de que en una de las casillas se estuvo entregando, selectivamente a priistas identificados, tres boletas, una para diputado local y dos para presidente municipal, menos la de gobernador, lo que se confirmó al final cuando se contabilizaron las boletas y no cuadraron. En este sentido, los representantes de los partidos políticos de la coalición opositora empezaron a exigir una revisión minuciosa de las boletas; sin embargo, simultáneamente, arribaron al lugar grupos de priistas y perredistas, por separado, y sitiaron el centro social del poblado en donde se instalaron las casillas. (Hernández, 2010)

Posterior a estos acontecimientos se realizó un Análisis de Eventos de Protesta, se usaron periódicos estatales, sentencias de tribunales electorales como fuentes principales y entrevistas a profundidad con informantes clave. El cuadro de la [figura 2](#) sintetiza la información.

Figura 2. Cronología de los eventos de protesta en Pinotepa de Don Luis

Fecha	Actor	Evento
12 de julio de 2010	Atenógenes Merino Merino, representante de "Por la Transformación de Oaxaca".	Interpone recurso de inconformidad RIN/EA/17/2010, ante el Tribunal Estatal Electoral (TEE).
20 de octubre de 2010	Evencio López Martínez, representante de "Unidos por la Paz y el Progreso".	Interpone Juicio de revisión constitucional SX-JRC-233/2010, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
30 de diciembre de 2010	Ángel Ríos Solís, candidato a presidente municipal de "Unidos por la Paz y el Progreso".	Se registra como candidato para elecciones extraordinarias, ante el Congreso de Oaxaca, LXI Legislatura.
30 de diciembre de 2010	Jorge Leyva Toscano, candidato a presidente municipal de "Unidos por la Paz y el Progreso".	Se registra como candidato para elecciones extraordinarias, ante Congreso de Oaxaca, LXI Legislatura.
31 de diciembre de 2010	Gabriel Nefalí López Ramírez, primo hermano de Tomás Basaldú.	Inicia labores como administrador municipal provisional por un periodo de tres meses. Secretaría General de Gobierno (SEGEGO).

Fecha	Actor	Evento
25 de marzo de 2011	Tomás Basaldú, diputado del PRD.	Toma oficinas del Instituto Estatal Electoral para impedir elecciones.
25 de marzo de 2011	Seguidores de coalición de "Unidos por la Paz y el Progreso".	Toman oficinas del Instituto Estatal Electoral para impedir elecciones extraordinarias.
29 de marzo de 2011	Teófilo Sánchez Cruz (presidente municipal saliente, de extracción priista) y grupo de seguidores.	Toman Presidencia Municipal de Pinotepa de Don Luis para solicitar elecciones extraordinarias.
30 de marzo de 2011	Grupo de simpatizantes del PRI.	Toman Presidencia Municipal de Pinotepa de Don Luis en protesta por la no celebración de elecciones extraordinarias.
Abril de 2011	Juan Carlos Pascual Diego.	Inicia labores como segundo Administrador Municipal de Pinotepa, de abril a junio de 2011.
Junio de 2011	Ángel Ríos Solís, candidato a presidente municipal de "Unidos por la Paz y el Progreso".	Forma parte de las mesas de negociación en Comisión Negociadora de la SEGEGO.
Junio de 2011	Jorge Leyva Toscano, candidato a presidente municipal de "Unidos por la Paz y el Progreso".	Forma parte de las mesas de negociación en Comisión Negociadora de la SEGEGO.
Junio de 2011	Tomás Basaldú, diputado del PRD.	Forma parte de las mesas de negociación en Comisión Negociadora de la SEGEGO.
Junio de 2011	David Mayren Carrasco, diputado del PRI.	Forma parte de las mesas de negociación en Comisión Negociadora de la SEGEGO.
Junio de 2011	Benjamín Robles Montoya, secretario particular del gobernador.	Forma parte de las mesas de negociación en Comisión Negociadora de la SEGEGO.
Junio de 2011	Ángel Ríos Solís, candidato a presidente municipal de "Unidos por la Paz y el Progreso"	Insaculación para conformar gobierno en partes iguales en presencia del Gobernador de Oaxaca recién elegido. ³
Junio de 2011	Jorge Leyva Toscano, candidato a presidente municipal de "Por la Transformación de Oaxaca".	Insaculación para conformar gobierno en partes iguales en presencia del Gobernador de Oaxaca.
09 de julio de 2011	Consejo Municipal de Administración de Pinotepa de Don Luis.	Se formaliza el Consejo Municipal de Administración para el trienio 2011-2013. Decreto 566, con fecha 06 de julio de 2011. Congreso de Oaxaca, XLI Legislatura.

Fuente: Elaboración propia a partir de Hernández (2011); Gil (2011); Torres (2011); Símerman (2011); Comunicado (2011); *Cuadratín* (2011a); *Noticiasnet* (2011b); *Pinodebate* 2011c; *Oaxacaentrelineas* (2011d).

³ Se alude a Gabino Cué Monteagudo.

Canales institucionales utilizados por los actores

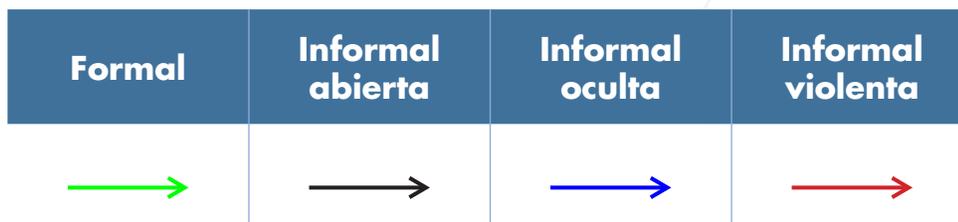
Durante los periodos electorales prevalece un diseño institucional formal que califica como válidas o inválidas las elecciones en cualquiera de sus niveles por parte Instituto Federal Electoral (hoy INE). También se pueden interponer recursos de inconformidad contemplados en los códigos electorales, así como juicios de revisión constitucional ante tribunales electorales. Por otro lado, en la práctica se observa que los actores locales suelen utilizar instituciones informales. Ambas instituciones se representan mediante aristas o líneas en la red, en función de las demandas y estrategias usadas por los actores o nodos (figuras 3 y 4).

Figura 3. Simbología de los actores locales



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Simbología de las instituciones formales e informales

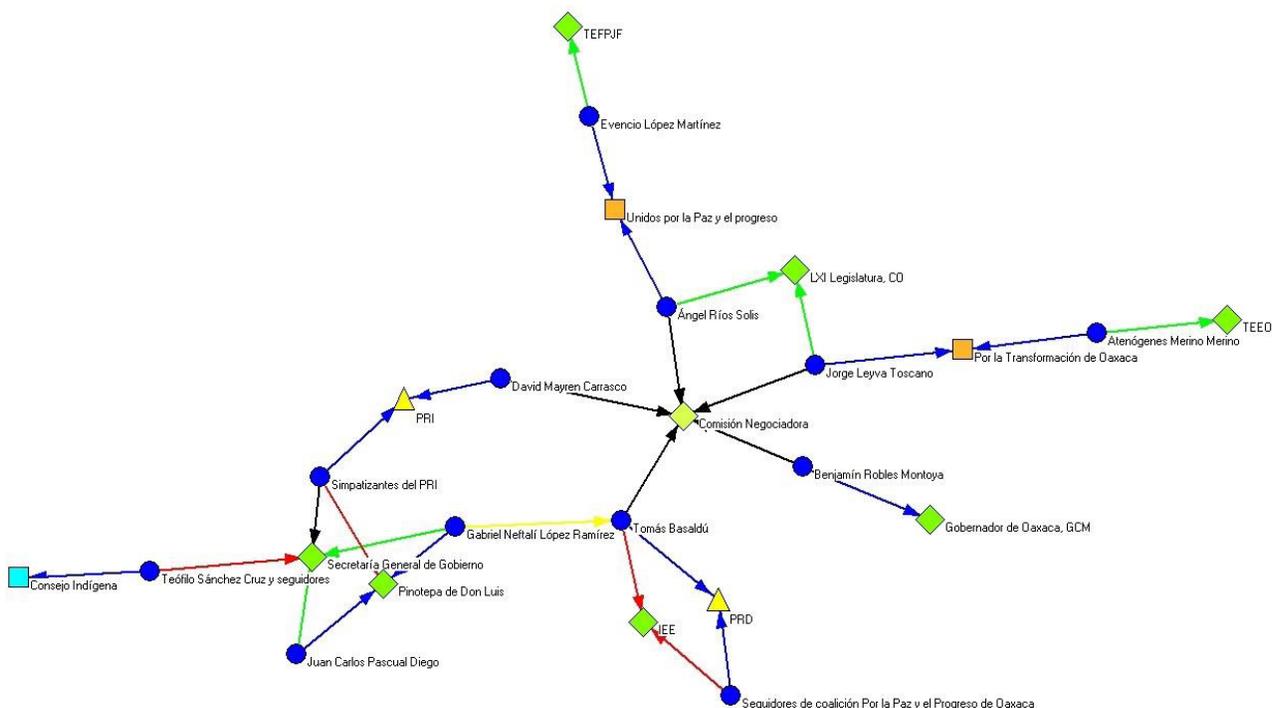


Fuente: Elaboración propia.

De forma complementaria, el grafo de la figura 5 representa las protestas postelectorales en Pinotepa de Don Luis, en 2010, y muestra seis relaciones formales entre miembros de partidos políticos y dependencias de gobierno como el IEEO, la LXI Legislatura del Congreso de Oaxaca, el TEEPJO, el TEPJF y la SEGEGO. Posterior a la declaración de validez por parte del Consejo Electoral

Municipal (CEM), a favor de la coalición “Unidos por la Paz y el Progreso”, el representante de la coalición “Por la Transformación de Oaxaca” promovió un recurso de inconformidad el 12 de julio de 2010, contra los resultados consignados en el acta del cómputo municipal, que se remitió al TEEO, a través del cual la fuerza política solicitó la nulidad de la votación recibida en nueve casillas por diversas anomalías.

Figura 5. Principales instituciones utilizadas por los actores



Fuente: Elaboración propia.

El 15 de octubre de 2010, el TEEO declaró parcialmente fundados los agravios expresados por la coalición demandante, por lo que manifestó la nulidad de la votación y, en consecuencia, revocó la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría respectivas (Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, 2010). El PRD anuló la elección, inconforme con la decisión del TEEO, por considerar que el 20 de octubre había promovido, indebidamente, un Juicio de Revisión Constitucional Electoral ante la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, con la intención de que subsistieran los resultados emitidos por el CEM. La sentencia del Tribunal de la Sala Regional (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010) confirmó la resolución del 15 de octubre del mismo año, emitida por el TEEO, en la que se anulaba la elección de concejales al Ayuntamiento de Pinotepa de Don Luis. El 31 de diciembre de 2010, la

LXI Legislatura estatal, que había entrado en funciones y con mayoría de escaños para la coalición opositora, facultó al IEEO para que organizara las elecciones extraordinarias el 27 de marzo de 2011.

En la [figura 5](#) también se aprecian las relaciones informales violentas (líneas rojas), que dan cuenta de dos tomas de oficinas del IEE, por parte del diputado Tomás Basaldú y seguidores del PRD, con el objetivo de impedir la celebración de las elecciones extraordinarias. En Pinotepa de Don Luis, las cúpulas partidistas solicitaron la desaparición de poderes, con el argumento de que prevalecía un clima de ingobernabilidad. Mientras llegaba la fecha de la celebración de elecciones extraordinarias, el Congreso de Oaxaca nombró de manera provisional a Gabriel Neftalí López (con vínculos familiares con Tomás Basaldú) como administrador municipal. Generalmente, este funcionario es un político ajeno al municipio, propuesto por el ejecutivo estatal mediante un decreto de desaparición de poderes de parte del Legislativo. Esta figura se ha utilizado como botín anhelado de los partidos políticos en numerosos casos, debido al fácil acceso a los recursos financieros que llegan al municipio.

El hecho enrareció aún más el clima de conflicto porque, además de que el administrador municipal desconocía el contexto local, era un familiar de su promotor, Tomás Basaldú, que para entonces ya era un diputado en funciones (*Entrelíneas*, 2011).

Dado los acontecimientos ocurridos en el municipio de Pinotepa de Don Luis, respecto al proceso electoral extraordinario, y pese a realizar diversas gestiones para llevar a cabo la elección, en esa fecha no se pudo instalar el Consejo Municipal Electoral, tampoco las casillas y, por ende, no se verificó la jornada electoral, por el conflicto suscitado; por lo que conforme con lo dispuesto en el artículo 40, párrafo primero, de la Ley Orgánica Municipal del Estado, que establece que cuando por cualquier circunstancia especial no se verifique la elección de algún ayuntamiento o se declararan nulas las elecciones, el Congreso del Estado determinará lo procedente; por tal motivo se procedió a remitir el asunto al Congreso del Estado para que determine lo procedente. (Consejo Municipal Electoral de Pinotepa de Don Luis, 2010, pp.13-14)

Dos versiones de ese evento:

Se iban a realizar las elecciones extraordinarias el 25 de marzo. ¿Y qué hacen?, como sabían que la iban a perder otra vez [el PRD], nos toman el Consejo Municipal. Ese fue el resultado, por eso tomamos el Palacio [municipal], porque nos toman el Consejo Municipal donde bloquearon la elección. ¡No hombre, estuvo a punto de tronar la cosa!, porque la gente me dice "vamos a ir y los vamos a quitar del consejo municipal", y les dije yo: "no quiero sobre mi espalda ningún muertito, si así lo deciden entonces yo no voy, aquí me retiro". Y fue que se paró eso pues. (H003, 2013)

Se vinieron las elecciones extraordinarias a las que nosotros no estábamos dispuestos a participar porque nos dieron una carta de mayoría. Como al mes de estas elecciones se nos dio una carta de mayoría, donde manifestaban que

habíamos ganado las elecciones. Entonces no estábamos dispuestos a irnos a unas elecciones extraordinarias, hubo una reunión de gente grande [*tatas mandones*], de activistas, de gente del partido y optaron por mayoría que deberíamos de anularlas ¿Cómo? tomando el Consejo Municipal, en santa paz ¿eh? (M001, 2013)

La [figura 5](#) también registra la toma del Palacio Municipal de Pinotepa de Don Luis por parte de simpatizantes del PRI, en respuesta a la cancelación de las extraordinarias. Una organización que no se encuentra en la red inicial como aliada del PRI, es el Consejo Indígena, liderado por Teófilo Sánchez, quien junto con sus seguidores tomó la Secretaría General de Gobierno para demandar que se llevaran a cabo las elecciones extraordinarias.

La celebración del carnaval tampoco fue ajena a las protestas electorales, pues se realizaron dos: uno priista y uno perredista. Así lo refiere un entrevistado:

Sí, dos carnavales, o sea que van como cuatro años con dos carnavales. Pero nunca le bloqueó el presidente del otro lado, de los priistas, nunca les bloqueó su carnaval, todo en paz ¿Y por qué ahora querer bloquearles? ni siquiera el mismo día, pues, el oficial se puede decir, lo hicieron ellos el martes y nosotros el miércoles para que no hubiera problema; pero no, atravesó los camiones. Pero ya quitando los camiones se hizo la fiesta. Y este año ya se hicieron los dos tranquilos, ya no hizo nada porque se dio cuenta que no se pueden poner contra el pueblo. (H005, 2013)

La toma del Palacio Municipal y la suspensión de servicios municipales afectaron la vida cotidiana de los habitantes de Pinotepa de Don Luis. Los bloqueos de carreteras y manifestaciones frente oficinas de gobierno aumentaron en cantidad e intensidad. En la [figura 5](#) se identifican, además, seis relaciones informales abiertas, entre la Comisión Negociadora que representa al gobierno estatal, los dos candidatos y políticos representantes de cada partido y Benjamín Robles, secretario particular del gobernador.⁴ Las dirigencias de los partidos políticos, acompañados por los dos candidatos, participaron en varias mesas de diálogo promovidas por la Comisión Negociadora del gobierno estatal. Un testigo participante narra el clima de crispación que se vivía en el municipio, aun cuando había un administrador municipal a cargo del gobierno:

[...] Un administrador...y sale ese y nombran a otro, ese jamás se presentó aquí porque de plano la gente le dijo: "si vienes aquí te amarramos", así que ese no dio la cara, pero el primero estuvo tres meses. La verdad que nunca vino y era un relajo, en ese momento teníamos [tomado] el Palacio, no había servicio de limpieza, no había ningún servicio en el palacio, todo cancelado; y pues la misma gente se daba cuenta: "esto va a terminar mal". Así que nos citaron en Oaxaca, tres, cuatro reuniones. (H001, 2013)

⁴ Esta comisión negociadora se reunió cuando ya estaba en funciones el primer gobernador de oposición de Oaxaca, e intervino para resolver las protestas.

Tras un largo, conflictivo y tenso proceso de negociación, el ejecutivo estatal resolvió las protestas electorales. La propuesta derivada de las mesas de diálogo entre autoridades estatales, y las dos coaliciones políticas, consistió en que los dos principales candidatos se hicieran a un lado y propusieran a sus sustitutos. El recién nombrado gobernador de Oaxaca, junto con representantes de los dos principales partidos políticos contendientes, sugirió resolver las protestas mediante una regla informal: una insaculación. De modo que el papelito con el nombre ganador sería el administrador municipal; el candidato opuesto, el administrador suplente; y el Consejo Municipal se completaría con cinco miembros de cada partido. Ese evento es narrado por un actor que lo vivió directamente:

Y como no se llegaba a ningún acuerdo, tomamos la carretera, fue cuando metió la mano el gobernador. Me habló también a mí y me dice "vamos a solucionar esto porque se va a complicar". Sí, le digo "se va a complicar más, pero que no quede de presidente este cuate porque no ganó, que quede otra persona". Y así fue como se llegó, *pues*. El gobernador sacó de una canastita, había dos bolitas, se supone que con los nombres de las dos propuestas. (H003, 2013)

La coalición "Unidos por la Paz y el Progreso" gobernó de 2011 a 2013, en la figura de Enrique Hernández Sumano, un actor que no se encontraba en la red inicial ni tampoco en la de Eventos de Protestas Electorales. Por su parte, la coalición "Por la Transformación de Oaxaca" propuso a Herminio Morales Ríos como administrador suplente del Consejo. La LXI Legislatura del Congreso de Oaxaca reconoció la insaculación, a través del Decreto 566, publicado el 6 de julio de 2011, donde se estableció que no había condiciones para llevar a cabo una nueva jornada de elecciones extraordinarias ordenadas por el Congreso del Estado, por lo que se decretó la desaparición de poderes municipales. Sin embargo, ninguno de los grupos políticos contendientes quedó conforme con la resolución.

Centralidad de los actores

En las protestas electorales en Pinotepa de Don Luis se observó la presencia recurrente de 55 actores en distintos episodios, durante casi un año, entre julio de 2010 y junio de 2011. El candidato de la coalición "Unidos por la Paz y el Progreso de Oaxaca", Ángel Ríos Solís, poseía mayor rango con 22 vínculos en total y, además, tenía el mayor porcentaje de intermediación (tabla 1) (figura 6); seguido por Jorge Leyva Toscano, candidato de la misma coalición, con 21 vínculos.

El Consejo Municipal Electoral (0.45) fue el actor con mayor cercanía, pues funcionó como puente, porque unió dos redes de coaliciones políticas que de otra manera estarían separadas. Tomás Basaldú y Alfredo Ríos Montesinos, miembros de la planilla opositora, también estaban entre los primeros actores con mayores índices de cercanía (0.42). Se podría pensar que la Comisión

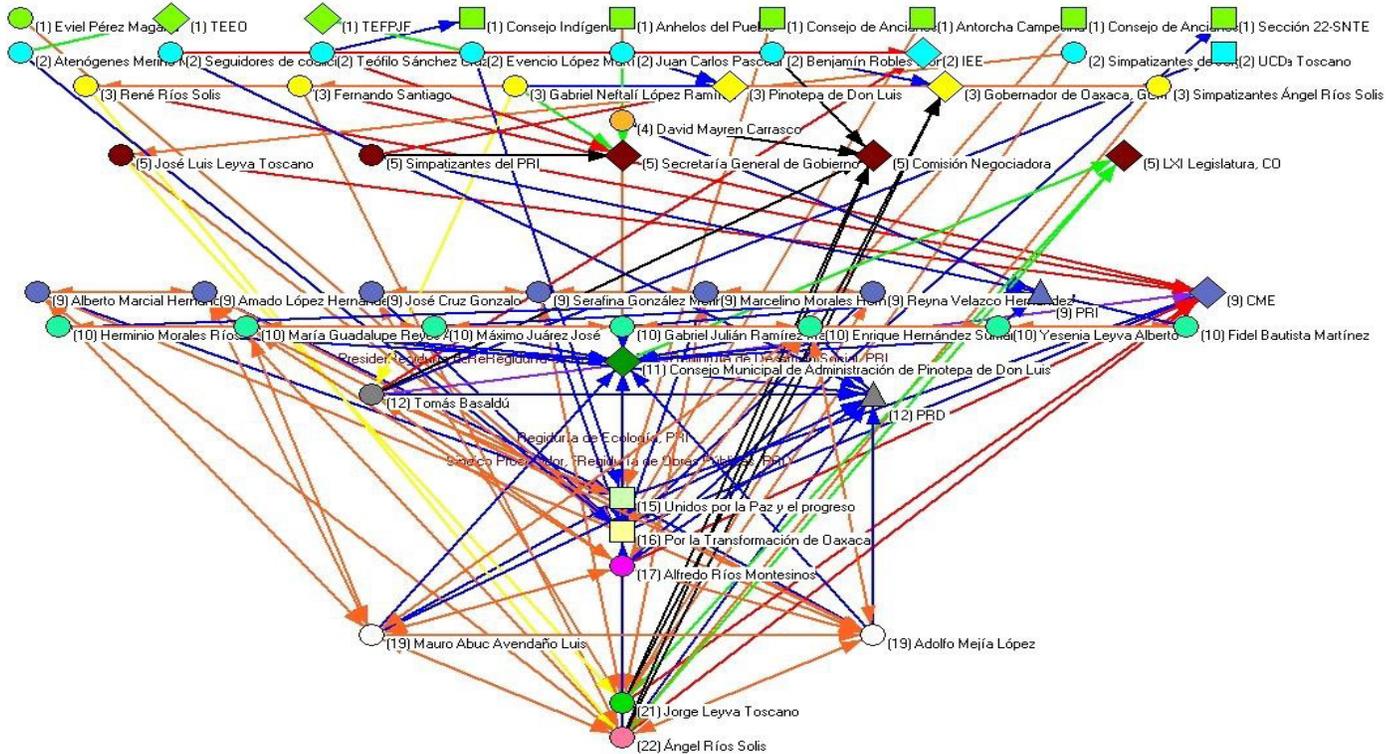
Negociadora tendría alta cercanía, por su función mediadora, sin embargo, se ubica en la posición seis de los actores con mayor cercanía (0.40). En el grafo de la [figura 6](#) se observa que los nodos con menor centralidad son las instituciones de gobierno y organizaciones sociales.

Tabla 1. Actores con mayor centralidad en la red de protestas electorales

# Conexiones		Cercanía		Intermediación	
Actor	Absolutos	Actor	Porcentaje	Actor	Porcentaje
Ángel Ríos Solís	22	Consejo Municipal Electoral	0.450000000	Ángel Ríos Solís	0.024924295
Jorge Leyva Toscano	21	Alfredo Ríos Montesinos	0.428571429	Alfredo Ríos Montesinos	0.023060797
Mauro Abuc Avendaño	19	Tomás Basaldú	0.428571429	Tomás Basaldú	0.014558584
Adolfo Mejía López	19	"Unidos por la Paz y el Progreso"	0.418604651	Mauro Abuc Avendaño	0.012578616
Alfredo Ríos Montesinos	17	Ángel Ríos Solís	0.406015038	Adolfo Mejía López	0.012578616
"Por la Transformación de Oaxaca"	16	Comisión Negociadora	0.402985075	Jorge Leyva Toscano	0.010249243
"Unidos por la Paz y el progreso"	15	"Por la Transformación de Oaxaca"	0.394160584	Consejo Municipal de Administración	0.003726997
Tomás Basaldú	12	Jorge Leyva Toscano	0.388489209	"Por la Transformación de Oaxaca"	0.002445842
PRD	12	Mauro Abuc Avendaño Luis	0.372413793	"Unidos por la Paz y el progreso"	0.001630561
Consejo Municipal de Administración	11	Adolfo Mejía López	0.372413793	José Luis Leyva Toscano	0.000116468

Fuente: elaboración propia

Figura 6. Actores según medida de rango



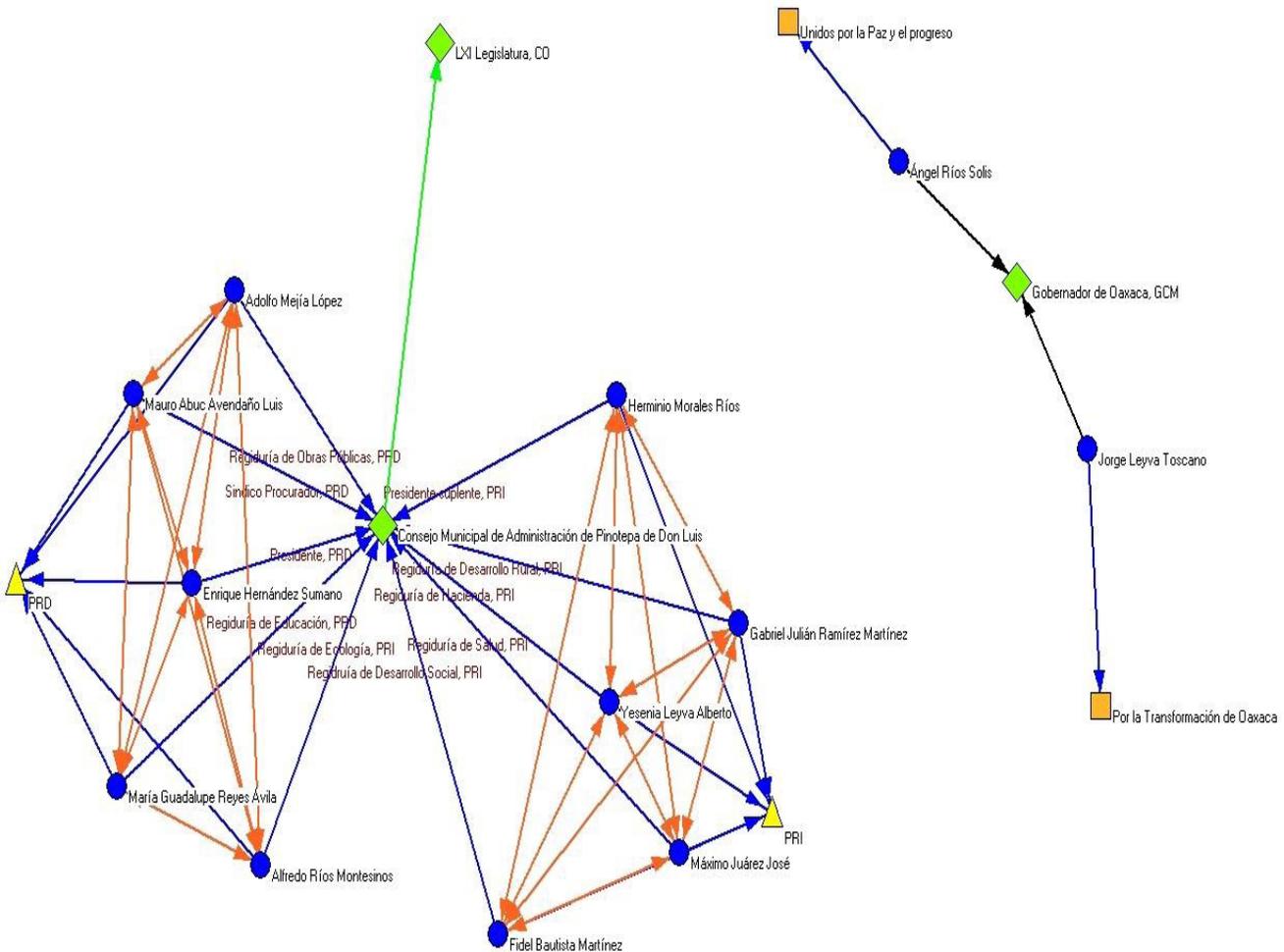
Fuente: elaboración propia.

Aunque Ángel Ríos Solís fue el actor con mayor número de conexiones, Benjamín Robles Montoya desempeñó una importante labor de mediación entre las partes en conflicto, con solo dos vínculos en la red. Desde la teoría de redes, se deduce que el número de vínculos de un actor no es un factor determinante para resolver las protestas. En este sentido, al gobernador de Oaxaca recién electo solo le bastaron dos relaciones informales para solucionar la problemática: una con los dos candidatos y otra con su secretario particular, Benjamín Robles Montoya.

Creación de un gobierno mixto

El grafo de la figura 7 resume la conformación del Consejo Municipal de Administración de Pinotepa, se resalta la división entre PRI y PRD que, según testimonios de ciudadanos entrevistados, inhibía el trabajo colaborativo para alcanzar objetivos comunes.

Figura 7. Consejo Municipal de Administración producto de una insaculación



Fuente: elaboración propia.

En la red de la *figura 7* interactúan 12 nodos en total, con vínculos hacia el Consejo Municipal de Administración. Entre los miembros de cada partido político se aprecian las relaciones de colaboración, en líneas naranjas. El PRD obtuvo la presidencia municipal, la sindicatura y las regidurías de obras públicas, de educación y de ecología. Asimismo, Mauro Abuc Avendaño y Adolfo Mejía López fueron los únicos miembros de la planilla inicial presentes en la red final. Se sustituyó a tres miembros y a Alfredo Ríos Montesinos, ahora regidor de Ecología, quien cambió su ubicación en la red, al pasar de representante de partido, a nueva autoridad municipal. Este actor tiene altos índices de cercanía e intermediación. Los espacios obtenidos por la coalición encabezada por el PRI en el Consejo fueron Administrador Suplente y las regidurías de Hacienda, Desarrollo Rural, Salud y Desarrollo Social. Los actores designados para estos cargos no formaban parte de la planilla inicial.

Conclusiones

Las protestas poselectorales de Pinotepa de Don Luis y su forma de resolución muestran cómo se articulan las instituciones formales e informales del sistema político mexicano en la práctica. Respecto al diseño institucional, considerado democrático, donde las instituciones tienen un desempeño aceptable con efectos en la rendición de cuentas, gobernabilidad, e inhibición de la conflictividad social, el caso presentado muestra que todavía hay camino por recorrer en la incipiente democracia mexicana. Con base en los postulados del nuevo institucionalismo, cuando las instituciones formales son débiles o ineficaces se debe a que, por distintos motivos, no se cumplen en la práctica.

El caso de Pinotepa evidencia que las instituciones formales son insuficientes para canalizar las inconformidades sociales generadas en procesos electorales, toda vez que un instrumento informal, no contemplado en el marco legal electoral, como una insaculación, puso fin a movilizaciones sociales. Las reformas en el ámbito electoral y la aplicación de políticas públicas deficientes ofrecen incentivos muy atractivos para que diversos actores locales, regionales y estatales busquen acceso al poder político a cualquier costo.

La combinación de Análisis de Redes Sociales con el Análisis de Eventos de Protesta, como metodología para comprender procesos sociales complejos, brindan elementos para fijar la mirada en los actores sociales, a partir de su ubicación y rol que juegan durante las protestas electorales. La centralidad de actores muestra con claridad que alguien con poca centralidad, como el gobernador elegido en esas fechas, fue más importante que la popularidad, o la mediación de los actores locales, ya que puso fin a casi un año de movilizaciones.

Como herramienta visual, los grafos poseen la ventaja de analizar los cauces institucionales de las protestas a través del tiempo, por ejemplo, la interposición de recursos legales, las negociaciones para la selección de autoridades municipales, las movilizaciones de distinta índole, entre otras estrategias usadas por los participantes de los movimientos.

El proceso de resolución de protestas postelectorales en Pinotepa de Don Luis demuestra que hay motivaciones que trascienden las instituciones electorales y fomentan que los actores locales persigan diversos objetivos mediante las movilizaciones. La polarización social, generada por el proceso electoral, se manifestó en el municipio en actividades que tradicionalmente han promovido cohesión social entre sus habitantes, tales como las mayordomías, el carnaval y el trabajo colectivo a través del sistema de cargos.

En términos formales, con el inicio del gobierno mixto, finalizaron las protestas sociales y el Ayuntamiento empezó a brindar los servicios básicos a los habitantes; sin embargo, la división social, el problema de fondo, aún persiste en la población local. Entre las narrativas de los entrevistados se acusa a las au-

toridades municipales de no abrir oportunidades de empleo a la población que simpatiza con el partido opositor; por ejemplo, las empresas que realizan obras en el municipio, como pavimentación de calles o construcción de edificios, no ofrecen trabajo a la población local, pues la mayoría lleva a su propia flota de trabajadores. Por lo que la problemática podría reactivarse para los siguientes periodos electorales, porque los diferentes actores sociales ven la oportunidad de modificar la correlación de fuerzas en esos procesos.

La estabilidad política que se buscó con un proceso informal, como la insaculación, es muestra empírica de la forma en que las instituciones informales pueden facilitar la resolución de las protestas electorales, que en este caso había llegado a su nivel más alto de confrontación con posibilidades reales de un estallido de violencia generalizado. Por lo tanto, las instituciones informales no deben concebirse como algo negativo, puesto que muchas veces complementan a las normas escritas.

Referencias »»

- Cadena Roa, J., Falleti, V., Serrano, D., & Silva, T. (2015). Las tecnologías de la informática, cómputo y comunicaciones para el análisis de los eventos de protesta en México. En P. Carrillo (Coord.). *Investigación-docencia interdisciplinaria, gestión del conocimiento y tecnología* (pp. 241-268). UNAM.
- Comunicado. (2011a, 27 de marzo). Cancelan elecciones extraordinarias en Pinotepa de Don Luis. *Cuadratín*. <http://oaxaca.quadratín.com.mx/Cancelan-elecciones-extraordinarias-en-Pinotepa-de-Don-Luis/>
- Comunicado. (2011b, 30 de marzo). Frustran elección en Pinotepa de Don Luis. *Noticiasnet*. <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/frustran-eleccion-pinotepa-don-luis>
- Comunicado. (2011c, 1 de abril). Tomás Basaldú niega participación en conflicto de Pinotepa de Don Luis. *Pinodebate*. <http://pinodebate.blogspot.mx/2011/04/tomas-basaldu-niega-participacion-en.html>
- Comunicado. (2011d, 24 de abril). Detienen alcoholizado a Administrador Municipal de Pinotepa de Don Luis. *Oaxacaentrelíneas*. <https://oaxacaentrelíneas.com/17555/>
- Consejo Municipal Electoral de Pinotepa de Don Luis. Incidente de Inejecución de Sentencia RIN/EA/17/2010.
- Extra Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. (2011). Decreto núm. 566

- Faust, C. (2002). Las redes sociales en las ciencias sociales y del comportamiento. En J. Gil & S. Schmidt (eds.) *Análisis de redes. Aplicación en Ciencias Sociales* (pp. 1-14). UNAM-IIMAS.
- Freeman, L. (1977). A set of measures of Centrality Based on Betweenness. *Sociometry*, 40(1), 35-41. <https://doi.org/10.2307/3033543>
- Gil, W. (2011, 30 de junio). Sin riendas, administración de Pinotepa de Don Luis. *Noticiasnet*. <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/53396-sin-riendas-administracion-pinotepa-don-luis>
- Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa.
- Hernández Díaz, J. (2007). *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; Siglo XXI.
- Hernández Santiago, J. (2016). *Sellos, cédulas y credenciales: instituciones y patrones de resolución de conflictos en los comicios municipales de 2010 en Oaxaca*. [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. TESIUNAM. <https://tesiunam.dgb.unam.mx>
- Hernández, M. (2010, 7 de julio). Nada para nadie en Pinotepa de Don Luis. *Noticiasnet*. <http://noticiasnet.mx/portal/14137-nada-para-nadie-en-pinotepa-de-don-luis>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2010). Acta de cómputo general de la elección de gobernador del Estado. Votación por casilla de la elección de concejales a los ayuntamientos. XI Distrito Electoral Local Santiago Pinotepa Nacional. https://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2010/computomunicipios_2010.pdf
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2013). *Memoria Electoral. Sistemas Normativos Internos, Oaxaca*. <https://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2014/MEMORIA%20ELECTORAL%202013.pdf>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2023). *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones México*. <https://www.derecho-municipal.org.mx/single-post/2018/07/24/enciclopedia-de-los-municipios-y-delegaciones-de-m%C3%A9xico>
- Juan Martínez, V., Martínez, C. & Recondo, D. (2021). *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- March, J. & Olsen, J. (1989). *El Redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

Administración Pública; Universidad Autónoma de Sinaloa; Fondo de Cultura Económica.

March, J. & Olsen, J. (2006). *Elaborating the new institutionalism. Political Institutions*. Oxford.

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Política y Gobierno*, III (2), 219-244. <http://hdl.handle.net/11651/2001>

Símerman, F. (2011, 30 de marzo). Toman palacio de Pinotepa de Don Luis. *Noticiasnet*. <http://www.noticiasnet.mx/portal/principal/toman-palacio-pinotepa-don-luis>

Torres, P. (2011, 30 de marzo). Pinotepa de Don Luis sin elecciones. *Quadratin*. <http://oaxaca.quadratin.com.mx/Pinotepa-de-Don-Luis-sin-elecciones/>

Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. Sentencia SX-JRC-233/2010.

Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación. Juicio de revisión constitucional SX-JRC-233/2010.

Valdés Ugalde, F. (2010). *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*. Gedisa.

Wasserman, S. & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis*. Cambridge University Press.

Zaremborg, G. (2010). Hexágono versus árbol: casos atípicos en la organización del comercio informal en el Distrito Federal. *Perfiles Latinoamericanos*, 18(36), 143-180. <https://doi.org/10.18504/pl1836-143-2010>

Nota del autor

Javier Hernández Santiago
Dr. en Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México
jhsantiago@comunidad.unam.mx
<https://orcid.org/0000-0002-4265-1181>