



**ILEMAS DE LA
INSTITUCIÓN MUNICIPAL**

UNA INCURSIÓN EN LA
EXPERIENCIA OAXAQUEÑA





PROBLEMAS DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

UNA INCURSIÓN EN LA
EXPERIENCIA OAXAQUEÑA

Jorge Hernández-Díaz
Víctor Leonel Juan Martínez



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Universidad
Autónoma
Benito Juárez
de Oaxaca

Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2007

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA BENITO JUÁREZ DE OAXACA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Los autores agradecen el apoyo del
Instituto Nacional de Desarrollo Social
de la Secretaría de Desarrollo Social
para la realización de esta obra

Primera edición, julio del año 2007

© 2007
JORGE HERNÁNDEZ-DÍAZ
VÍCTOR LEONEL JUAN MARTÍNEZ

© 2007
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-970-701-932-4

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del
contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autori-
zación expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así
previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por
los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Agradecimientos

ESTE LIBRO nace de una doble preocupación sobre el análisis de lo que sucede en los municipios oaxaqueños. Por una parte, las discusiones que hacen alusión, a la organización política contemporánea de los municipios con población indígena que, en el nuevo marco de la legislación estatal, han conseguido el reconocimiento jurídico de sus prácticas consuetudinarias; así como de las implicaciones y nuevas reformulaciones del concepto y prácticas de ciudadanía y la autoridad, en cuyas concepciones y ejercicios tienen un papel preponderante los reclamos de pertenencia a unidades culturales particulares. Por otro lado, dicho reconocimiento coincide en tiempo con la implementación de políticas públicas descentralizadoras orientadas a fortalecer el ámbito municipal. La observación de estos procesos permite ver en los últimos años, de manera más palpable, las formas en las que se llevan a cabo, se mantienen, se hacen y rehacen las prácticas de control político, de continuidad y cambio, de reconstrucción de las actividades político administrativas al interior del municipio.

Por su particularidad cultural y política, la situación oaxaqueña ofrece una oportunidad especial para estudiar los asuntos mencionados. Aunque existe literatura sobre el tema, gran parte de estos trabajos tienen un carácter básicamente descriptivo y militante, pero pocos son los ejemplos analíticos sobre los resultados de la aplicación de los derechos indígenas, y ninguno de carácter estatal sobre estas circunstancias como el que aquí realizamos, en donde combinamos el análisis de los datos obtenidos en el campo con el examen jurídico de la situación estudiada.

El presente trabajo es un resultado parcial en el que se recogen los frutos de varios años de pesquisa y reflexión que no solamente compete a los autores. Durante estos años hemos participado en distintos foros (seminario Federalismo y Gobiernos Locales, Formas de Integración Política de Ciudadanía Multicultural en Oaxaca y Chiapas, talleres de la Escuela Municipalista de Oaxaca, el Foro Ciudadano de Oaxaca, entre otros) en los que hemos intervenido y abrevado de ellos.

Como todo trabajo de investigación, para alcanzar este resultado fue necesario el apoyo institucional, vaya aquí nuestro reconocimiento para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS-Conacyt, en el proyecto Cambio Social y Procesos Electorales en Regiones Indígenas (clave G34045-S); al Conacyt con cuyo apoyo realizamos el proyecto titulado La Organización Política en los Municipios Oaxaqueños y su Inserción en el Nuevo Marco de la Legislación Estatal, con clave de referencia 30513-S. Para el Instituto Nacional de Solidaridad Social de la Secretaría de Desarrollo Social que nos auxilió para desarrollar el proyecto: El Asociacionismo Municipal o Comunitario como Mecanismo de Innovación de la Gestión Gubernamental: los casos de la Unión Liberal de Ayuntamientos y la Unión de Autoridades Municipales del Sector Zoogocho (Folio CS-09-I-VI-031-05). Una subvención de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation hizo posible la dedicación de Jorge Hernández-Díaz a la organización del material de los anteriores proyectos.

El Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, ha sido nuestra casa sede y la cobertura institucional para concretar estas investigaciones. Nuestro agradecimiento a todas las instituciones y a sus respectivos representantes por el apoyo recibido.

Para la realización de esta tarea contamos igualmente con la participación de varias personas. En la recolección de material nos han auxiliado varios compañeros: Fernando Ramos, Graciela Ángeles Carreño, Anabel López Sánchez, Jonathan Díaz y Juan Antonio Bautista. Con ellos y con otros amigos y colegas hemos establecido

distintas discusiones sobre el tema. En diferentes momentos y circunstancias los temas aquí tratados también los hemos debatido con David Recondo, Lourdes Morales Canales, Jaime Bailón Corres, Francois Lartigue, Víctor Franco (q.e.p.d.), Cuauhtémoc Blas, Gloria Zafra, Fausto Díaz, Leticia Santín, Juan Carlos Martínez, Cipriano Flores Cruz, Jaime Martínez Luna, Joel Aquino, Hugo Aguilar, Miguel Ángel Vásquez, Marcos Leyva, entre muchos otros, cuyas ideas, voluntaria e involuntariamente, han sido un aporte para nuestro trabajo. A todos y todas nuestro más caro reconocimiento. Aunque, como siempre, es necesario decirlo, cualquier responsabilidad sobre el contenido de este libro es de quienes lo suscribimos.

[*Oaxaca, octubre de 2006*]

Introducción

EN MÉXICO la institución municipal es el tercer nivel de gobierno,¹ constituye la unidad básica de la organización política, administrativa y territorial del país,² y es el espacio de organización territorial donde se construyen instancias fundamentales de articulación entre lo local, estatal y nacional. En ese ámbito se enlaza directamente a la población con sus gobernantes; teóricamente ahí se cierra el último eslabón que va de la nación a la localidad; es en los municipios donde los diversos grupos sociales, antagónicos o no, se manifiestan de la manera más inmediata. Los municipios constituyen el espacio social en donde se condensa la diversidad ambiental, económica, social, cultural, étnica y política de la nación.

El municipio es pues, el ámbito político más próximo entre gobernados y gobernantes, ya que es en la esfera local, en lo cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios implica una relación directa con la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir directamente en

¹En México, la Constitución federal señala que nuestro país se constituye en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una Federación (artículo 40). A su vez, los estados tienen como base de su división territorial y administrativa para su régimen interior al municipio libre (artículo 115). De esos preceptos se desprende que existen tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Otras disposiciones constitucionales refrendan lo anterior.

²El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al municipio libre como “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los estados, investida de personalidad jurídica y patrimonio propio”.

el diseño y la participación de las políticas públicas.³ Es también el ámbito en el que se observan con claridad los males y carencias del país: la pobreza, la marginación, la injusticia, la inequidad en la distribución de la riqueza, el desarrollo regional desequilibrado. Además, la historia muestra que esta institución ha sido utilizada por los niveles de gobierno estatal y federal para mantener el control sobre los ciudadanos desde los ámbitos locales.

A pesar de su importancia el municipio ha sido relegado. El centralismo que predominó en la historia de México, había dejado al municipio carente de capacidades y de recursos para atender las demandas de la ciudadanía, generando pasividad y una relación de dependencia de los ayuntamientos respecto a los otros niveles de gobierno. Los gobiernos locales no tenían capacidad de atender las necesidades más elementales de sus gobernados.

En el siglo xx, la institución municipal presenta interesantes paradojas. Por un lado, en la Constitución de 1917 se reconoce su autonomía y se le otorgan una serie de atribuciones que lo convierten en el eje articulador y la base de la nación mexicana. Por otra parte, los gobiernos estatal y federal practican una política centralista, aprovechando los resquicios legales desde donde podían mantener el control de los municipios. Como afirma el constitucionalista Jorge Carpizo: “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”.⁴

Ha sido en los últimos 25 años en que el cambio en las condiciones políticas, sociales y económicas del país, propiciaron reformas constitucionales que buscan fortalecer la autonomía municipal y empujar a una nueva dinámica en los municipios. En 1983, las reformas constitucionales al artículo 115 fueron dirigidas a fortalecer la base legal del municipio, a clarificar y hacer explícitas

³Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 15.

⁴Citado por Cecilia Espinoza *et al.*, “Municipios y autonomías de México (leyes, proclamas y propuestas)”, *Quórum*, publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año vi, núm. 60, México, mayo-junio de 1980, p. 56.

sus funciones y competencias. El nuevo marco jurídico facultó a los municipios el cobro del impuesto predial y detalló los servicios públicos de los cuales son responsables,⁵ estas y otras reformas posteriores, han dotado al municipio de cierta autonomía respecto de los gobiernos estatal y federal. Otro aspecto que ha sido fundamental para que los ayuntamientos adquieran un mayor grado de autonomía ha sido la descentralización de los recursos federales, que inició a finales de la década de los ochenta, a partir de 1995 llegan directamente a los municipios y en 1998 se constituyen los ramos 28 y 33. Con todo, la mayoría de los ayuntamientos del país aún carecen de los medios económicos suficientes para satisfacer las múltiples necesidades de sus gobernados. En 1999, otra reforma constitucional reconoció expresamente que la institución no era una instancia de administración sino un nivel de gobierno.

Pese a todo, la injerencia de los gobiernos estatal y federal ha continuado. Muchas políticas públicas y programas gubernamentales, aunque introdujeron elementos para la descentralización, mantienen su tendencia de intromisión y control de lo que ocurre en el ámbito municipal. Aunque también de esta forma se impulsaron las relaciones intergubernamentales, es decir, aquellas que vinculan en forma vertical al municipio con el estado y la Federación. Múltiples son los ejemplos de estos casos. La mayoría de las políticas en materia de desarrollo social han sido concebidas bajo este esquema. Ante la insolvencia de los municipios para responder a las demandas y necesidades de su población, surgen formas novedosas que implementan los ayuntamientos para atender sus problemas más apremiantes.⁶

Aunque formalmente es el municipio el último eslabón de la cadena de gobierno, en la práctica, sobre todo en los que tienen una importante población indígena, es en las comunidades donde

⁵Leticia Santín del Río, "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio", en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol-Indesol-Flacso, 2002, p. 150.

⁶Una parte importante de esas experiencias han sido documentadas en los informes que año con año presenta el Centro de Investigación y Docencia Económicas en colaboración con la Fundación Ford desde el año 2001, como parte de su programa del Premio Gobierno y Gestión Local.

se aprecia esta cercanía entre autoridades y ciudadanos. Estas condiciones se complican en aquellas entidades donde los municipios son numerosos, pequeños y cuentan con escasos recursos financieros para enfrentar las demandas de sus habitantes. Son todos ellos problemas que aquí nos ocupan, pero especialmente los vinculados a la discusión en cuanto a la naturaleza del municipio indígena se refiere.

Una proporción importante de la población mexicana está constituida por hablantes de alrededor de 60 idiomas de origen prehispánico, a quienes se ha identificado como “indios”, “indígenas” o integrantes de los “grupos étnicos”, términos bajo los cuales se ha encubierto la diversidad cultural y lingüística de este territorio. Hasta la fecha, el indicador más aceptado para distinguir a los grupos nativos que habitan en el país ha sido la lengua, en México el pilar de la identidad indígena lo constituyen sus lenguas, pues han sido la columna vertebral de la solidaridad étnica al constituirse como el principal vehículo de comunicación entre los miembros de una comunidad que ha luchado para mantener su singularidad.

Históricamente la población indígena se ha concentrado en el sureste de la República Mexicana, en el área conocida como Mesoamérica. Actualmente, el 90 por ciento de la población que habla una lengua indígena se encuentra en 13 entidades, ubicadas en el centro, sur y sureste del país, destacan entre ellas: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla, estados que albergan entre el 18.7 y el 9.6 por ciento del total de hablantes de lengua indígena del país.⁷

Pese a que el número de municipios que tiene población indígena se ha reducido drásticamente, es necesario señalar que esta institución nace y se desarrolla en México asociada a la idea de la organización de los indígenas. El municipio es una forma de organización traída de otras latitudes que, en un proceso de varios siglos, primero fue impuesta, luego ha sido adaptada y adoptada por los pueblos conquistados; si bien la manera en la que se fueron acoplando e integrando a dicha institución varía de un lugar a otro.

⁷La proporción de hablantes de lengua indígena en las entidades presenta notables diferencias. Conforme al censo de 2000, 12 entidades concentran más de 5.4 millones de hablantes de lengua indígena; los 624,878 restantes se encuentran dispersos en el resto de los estados.

De los 2,438 municipios existentes en el país, en 556 los indígenas representan más del 70 por ciento de su población total.⁸ Los municipios con alto y muy alto grado de marginación coinciden con los que tienen altos rangos de población indígena, se encuentran ubicados en regiones de escaso desarrollo económico, son eminentemente rurales, con asentamientos dispersos y presentan significativos rezagos sociales en materia de salud, educación, infraestructura básica, vivienda, y empleo.⁹ Se localizan en zonas no aptas para las actividades agrícolas y, en consecuencia, no cuentan con una economía diversificada que les permita allegarse recursos; en términos generales, sus actividades productivas se sustentan en una economía de subsistencia, en donde mujeres, niños y ancianos participan en las labores del campo, afectando la educación de los niños y la salud de mujeres y ancianos.

Entre los hablantes de lenguas indígenas registrados en el censo de 2000, 1'120,312 residían en Oaxaca, entidad que incluye el mayor número de grupos indígenas asentados tradicionalmente en su territorio. En este estado han convivido históricamente 16 grupos etnolingüísticos: amuzgo, chatino, chinanteco, chocho, chontal, cuicateco, huave, ixcatéco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, popoloca, triqui, zapoteco y zoque.¹⁰ La composición de cada

⁸ Las lenguas que cuentan con más hablantes son el náhuatl con 1'325,440 personas, el maya con 776,000, el zapoteco con 415,000, el mixteco con 389,000, el otomí con 283,000 y el tzeltal con 283,000 personas hablantes.

⁹ De los 2,427 municipios existentes en el país en el 2000, 803 contaban con un 30 por ciento o más de población indígena. De ellos 669 presentaban un grado de marginación cuyo rango variaba de alto a muy alto; en contraste, 95 de dichos municipios tenían un grado de marginación catalogado como medio; y solamente 39 presentaban un nivel de marginación que oscilaba entre bajo y muy bajo. En esos 803 municipios se concentra el 78 por ciento de quienes dominan una lengua indígena y el 22 por ciento restante se encuentra diseminado por todo el país. Por otra parte, sólo 29 municipios tenían 0 por ciento de población indígena. Consejo Nacional de Población, *Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación a nivel municipal, 2000*, México, Conapo, 2002.

¹⁰ A ellos se han sumado, en épocas recientes, hablantes tzotziles, que aunque son originarios de Chiapas, desde los años setenta, a través de migraciones, se establecieron en la zona de los Chimalapas, al oriente del estado. Por lo menos dos de estos grupos, el chocho y el ixcatéco, se encuentran en peligro de extinción ya que sus hablantes activos se reducen a unos cuantos individuos, en su mayoría adultos. Miguel Bartolomé asegura que los grupos indígenas de Oaxaca en realidad son 14 (descontando ixcatecos y a los inexistentes popolocas), y pronto estarán reducidos a 11. Miguel Bartolomé, "La represión de la pluralidad, los derechos indígenas en Oaxaca", *Cuadernos del Sur*, núm. 4, 1993, p. 63.

uno de estos grupos es muy variada, algunos tienen sólo unos centenares de hablantes, en tanto otros se componen de varios cientos de miles; unos son relativamente “conservadores” en términos de cambios culturales, mientras otros están extensamente insertos en el proceso de transformación y adaptación que implica su vinculación con la economía regional y nacional.

En un estudio reciente para determinar cómo aumentan o decrecen las proporciones de población indígena en los municipios oaxaqueños, se aprecia un descenso proporcional de la población total hablante de lenguas indígenas, aunque no es una tendencia uniforme pues se manifiesta con muchas fluctuaciones.¹¹ Un dato relevante al comparar los porcentajes de población indígena es que en 296 casos, los porcentajes son más altos en el 2000 que en 1970, diferencias porcentuales que van desde muy cercanos a cero (0.010), hasta 95.4 por ciento, una hipótesis que podría plantearse es que la gente declara ahora, más que antes, que habla una lengua indígena.

Hablar de municipios indígenas corresponde a una preocupación específica por la adscripción étnica de la población que los compone. Pero, si la población hablante de lengua indígena está distribuida a lo largo y ancho del país y casi todos los municipios tienen algún porcentaje de ella, ¿con qué criterios se puede definir al municipio indígena?

Esta es una pregunta difícil de contestar. Primero, porque existe una gran controversia en cuanto a la adscripción indígena;¹² segundo, porque en el país no hay un solo municipio en el que todos sus habitantes hablen lengua indígena, si bien en 32 de ellos el 99 ciento de sus habitantes sí tiene esta característica. Así que,

¹¹ En 1940 los municipios con más de 80 por ciento de población hablante de lenguas indígenas eran 268, en 1970 disminuyeron a 149, aumentaron en 1980 a 182, y en 1990 nuevamente decrecieron a 176. Un comportamiento parecido se observa en los municipios con 20 por ciento o menos de población que habla lenguas indígenas. Los datos muestran una tendencia al aumento de los municipios en esta situación, pero tampoco es ésta una propensión consistente: de 186 en 1940, disminuyeron a 138 en 1950, aumentaron a 179 en 1960, mantienen la tendencia en 1970 con 214, pero en 1980 vuelven a descender a 209, y en 1990 aumentaron a 256 municipios. Un análisis detallado de cada municipio podría ayudar a encontrar una explicación para este comportamiento o en todo caso, podría descifrar las incoherencias en el registro. Jorge Hernández-Díaz, *Grupos indígenas en Oaxaca. Situación sociodemográfica*, México, Plaza y Valdés, 2005.

¹² *Idem.*

hablar de municipios indígenas con relación a la proporción de los hablantes de una lengua indígena es, por decir lo menos, problemático. Con respecto a la identificación cultural sucede lo mismo, pues no todos los habitantes de un municipio mantienen una cultura indígena, y todavía más, es peligroso y controvertido conceptualizar ésta de una manera general, pues existe una gran variedad de ellas, por lo que su forma y contenido varía de localidad a localidad y de municipio a municipio, y en muchas ocasiones en una municipalidad conviven distintas culturas.

En términos jurídicos y políticos tampoco se puede hablar del municipio indígena sin tener problemas. En esta área, el municipio es conceptualizado como una unidad política, un orden de gobierno compuesto por el territorio donde se asienta, el gobierno que tiene y su población. Según esta perspectiva, la población es el componente más objetivo, el más evidente, pero “que requiere para su existencia de un vínculo que la constriña, que la integre, que le dé solidaridad, ese vínculo es el orden jurídico, sin el cual no sería más que un agregado humano, pero no una población”.¹³

Los especialistas en materia municipal, al referirse a los elementos básicos del municipio, consideran diversos criterios. Luigi Ferrari se limita a tres: población, territorio y patrimonio; Efrén Córdova los divide en objetivos (territorio, población y capacidad económica) y subjetivos (reconocimiento legal, formación política y jurídica y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales); Antonio María Hernández los cataloga en territorio, población y poder.¹⁴ Carlos Quintana considera que son: territorio, población, gobierno, relación de vecindad y autonomía.¹⁵ Mario Camacho y Reynaldo Robles Martínez señalan como tales al territorio, población y gobierno.¹⁶ Javier Venegas también considera esos tres y agrega el de la autonomía.¹⁷

¹³Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, México, Porrúa, 2002, p. 5.

¹⁴Citados por Carlos Quintana Roldán, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2002, p. 15.

¹⁵*Ibidem*, p. 16.

¹⁶Mario Camacho Salas, “El municipio, definiciones y características”, en *Gobierno y administración municipal en México*, Cedemun-Segob, 1993, pp. 109-111.

¹⁷Javier Venegas, *Gobierno y administración municipal*, guión para el curso del Instituto de Estudios Municipales del Estado de Oaxaca, 2002 (mimeo.), pp. 11-17.

Para este trabajo, considerando el marco constitucional mexicano, habremos de adoptar la definición de los tratadistas que consideran tres elementos básicos: territorio, población y gobierno.

Territorio: De acuerdo con Hans Kelsen, es el ámbito espacial de validez de una ley; en un Estado federal como el nuestro encontramos tres tipos: federal, estatal y municipal. En su aspecto territorial los municipios son círculos primarios de convivencia.¹⁸ En materia municipal, territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en los cuales se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno (comerciales, sociales, culturales), así como acciones de gobierno y la administración municipal.¹⁹

Población: Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población, señala Jellinek; una pluralidad de hombres no constituye una unidad sino porque existen en un orden jurídico unificado, dice Kelsen.²⁰ Se trata de la base humana del municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio, considera Antonio María Hernández.²¹ Población entonces es el conjunto de individuos que viven dentro de una demarcación territorial de un municipio, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones.²²

Gobierno: Es el cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.²³ En la legislación mexicana se atribuyen estas facultades gubernativas y de administración a un órgano denominado ayuntamiento (art. 115 constitucional, fr. 1), que es una corporación pública que se integra por un presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del municipio.²⁴

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, surgen nuevas preocupaciones para la reflexión de la situación de los municipi-

¹⁸Robles, *op. cit.*, pp. 232-234.

¹⁹Camacho, *op. cit.*, p. 110.

²⁰Robles, *op. cit.*, p. 227.

²¹Quintana, *op. cit.*, p. 168.

²²Camacho, *op. cit.*, p. 110.

²³Quintana, *op. cit.*, p. 205.

²⁴*Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IJ-UNAM, 1991, p. 202.

pios con población indígena. Al adjetivar al municipio –desde el criterio que sea, por ejemplo urbanos o rurales, pequeños o grandes– se adopta, explícita o implícitamente, una perspectiva de análisis determinada, que responde a cuestiones e intereses teóricos particulares; el problema es que en la concepción de carácter jurídico-político, esencia del municipio, no se considera posibilidad alguna de adjetivación.

En la última década, varias organizaciones y actores se han pronunciado por la demanda de autonomía para los municipios indígenas, es evidente que al apoyar tal demanda se acepta la existencia de dichos entes, aunque no de su autonomía. Un análisis previo de la situación jurídica de la institución municipal y un desarrollo posterior de lo que sucede en Oaxaca puede arrojar luz respecto a esta situación.

La autonomía es la facultad de gobernarse por sus propias leyes, gozar de entera independencia; o la potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio, las leyes que regularán su interés.²⁵ También es definida como el derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas por el Estado.²⁶

Diversas teorías intentan establecer el origen de la autonomía municipal. La Teoría del Círculo, señala que el municipio tiene un derecho originario al ejercicio del poder comunal que no deriva del Estado. La escuela política manifiesta que es la expresión jurídica de los ciudadanos del Estado. La escuela alemana concede el derecho a las corporaciones públicas para que administren con independencia los asuntos públicos.²⁷ De acuerdo con las definiciones que realiza la legislación mexicana, la autonomía se ubica dentro de la primera teoría.

²⁵ Camacho, *op. cit.*

²⁶ Carlos Quintana, *op. cit.*

²⁷ Venegas, *op. cit.*, pp. 15-16.

Existe un gran debate en torno a la definición de la autonomía municipal, debido a que es un concepto de naturaleza jurídica indeterminada, que ofrece un margen de apreciación muy amplio.²⁸ Sin embargo, los especialistas coinciden en algunos elementos básicos de la misma: la capacidad para elegir a sus propios órganos de gobierno y dictar sus propias normas internas; la organización de sus servicios públicos; la reglamentación y administración de sus finanzas; contar con un conjunto de competencias propias y medios de defensa para proteger la autonomía.²⁹

Estas características de los municipios han generado un importante movimiento mundial, con un destacado papel de Latinoamérica, para luchar por que las constituciones políticas de los estados nacionales garanticen la autonomía de los gobiernos locales y establezcan recursos jurisdiccionales para prever el abuso de poder contra los municipios. Tan es así que se ha elaborado un proyecto de Carta Mundial de Gobierno Local Autónomo para que sea aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).³⁰

En México, la Constitución no se refiere expresamente al concepto de autonomía municipal, habla en cambio del “municipio libre”. Sin embargo, al señalar las características de esta institución, enumera en ellas a las que corresponden con la definición de autonomía, la cual se ejerce en tres cuestiones fundamentales: política, administración y finanzas. En el artículo 115 de nuestra Carta Fundamental, aparecen con claridad estas tres divisiones.

a) La autonomía política, que es la capacidad jurídica del municipio para otorgarse democráticamente a sus propias autoridades, cuya gestión política no debe ser interferida por otros órganos de gobierno. El precepto citado señala las bases del municipio. En el Constituyente de 1917 se había establecido que sería administrado por un ayuntamiento, lo que se interpretaba que daba al municipio sólo un carácter administrativo. Por esa razón, en 1999, la reforma

²⁸José Méndez Espino, “Autonomía municipal y asociación municipal”, en *Cooperación intermunicipal para el fortalecimiento de la democracia local*, XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, España, FEMP-OICI, 1992, p. 279.

²⁹Quintana, *op. cit.*

³⁰*Idem.* Esta propuesta la han presentado tanto el Parlamento latinoamericano, como la Federación Mundial de Ciudades Unidas.

constitucional en materia municipal considera que el municipio es un nivel de gobierno. Entonces se sustituye el término administrar por el de gobernar. Así se incorpora al artículo 115, en su párrafo I, que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa. También, y en consideración a experiencias históricas, señala con precisión que no habrá autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado.

Además, desde 1995 se estableció en la Constitución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un municipio; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; un estado y uno de sus municipios o con un municipio de otro estado. De esta manera, la autonomía municipal cuenta ya con un medio de defensa institucional para su protección.

Asimismo, desde 1983 señala un procedimiento al que deben sujetarse las legislaturas locales para la desaparición de poderes municipales, para evitar la arbitrariedad que antaño se daba con esas prácticas, aun cuando en el caso oaxaqueño esta figura se sigue utilizando discrecionalmente. En la fracción VIII de ese precepto señala que se debe introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

b) Autonomía administrativa, que es la capacidad para gestionar y resolver, sin intervención de otras autoridades, los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna; contando además con facultades normativas para reglamentar estos renglones de convivencia social. La fracción II del artículo 115 constitucional establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley. Agrega también que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. La fracción III señala las funciones y servicios básicos que están a cargo de los municipios, los cuales constituyen servicios mínimos que una población debe tener. En el último párrafo de esa fracción,

establece la facultad de los municipios para coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de sus funciones.

La fracción V, otorga al municipio facultades para que formule, apruebe y administre sus zonificaciones y sus planes de desarrollo; para que participe en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controle y vigile la utilización del suelo en su territorio y para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. En la fracción VI se otorgan facultades a los municipios para la planeación del desarrollo urbano. En la fracción VII establece que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal.

c) Autonomía financiera, que es la capacidad para generar recursos propios, está considerada en la fracción IV, que establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Considera una serie de renglones mínimos que constituyen la hacienda municipal: contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria; las participaciones federales que correspondan a cada municipio; y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las facultades que otorga este precepto a los municipios señalan que la hacienda pública municipal será ejercida en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen. También establece que si bien sus leyes de ingresos serán aprobadas por las legislaturas estatales, en el caso de los presupuestos de egresos la aprobación es facultad de los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En algunas entidades se ha incorporado el reclamo de las demandas indígenas a los asuntos relacionados con el respeto a las formas de organización comunitarias, así lo muestra el hecho de que Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas, entre otros, hayan emitido sus respectivas leyes de derechos y cultura indígena; la más reciente es la de San Luis Potosí (agosto de 2006). Tras el surgimiento del movimiento neozapatista, aumenta la simpatía por la demanda

de autonomía para los municipios indígenas y se promueve un movimiento de remunicipalización, especialmente en aquellas regiones con proporciones importantes de población indígena. Estos son los casos de Guerrero y Michoacán, donde varias comunidades y núcleos de población indígena han manifestado la necesidad de recomponer el mapa municipal estatal, a fin de reconocer los atributos históricos que han conformado a las distintas regiones de esas entidades. Este reclamo es más visible en la región de la Montaña, en Guerrero, donde se concentra la mayoría de la población indígena de ese estado. Por ejemplo, los tlapanecos de Acattepec, en 1993, lograron que el congreso local les reconociera su municipio.³¹ De igual manera ha sucedido en Chiapas, aunque la remunicipalización tiene en este caso diferentes significados para los distintos actores involucrados en ese proceso,³² de cualquier forma tiene que ver con la discusión sobre los municipios y la situación de la población indígena.

La legislación mexicana también permite el establecimiento de relaciones institucionales entre municipios con un carácter horizontal, con la finalidad de resolver problemas que no se circunscriban a los límites territoriales de éstos.³³ Pese a la incorporación en la norma constitucional, en 1983, de esta atribución a los municipios, la constitución de asociaciones ha sido escasa. Un estudio de las experiencias intermunicipales en Latinoamérica, señala que en el caso mexicano casi no existen relaciones de este tipo, debido a que los gobiernos estatales usualmente rechazan la cooperación intermunicipal porque la ven como una amenaza a la continua intervención que tienen en los asuntos municipales.³⁴

La asociación entre ayuntamientos bien podría ser una oportunidad para resolver problemas tales como: falta de experiencia

³¹ José Joaquín Flores Félix, "Historia y poderes locales, la precomposición de los municipios en la Montaña de Guerrero", *Cuadernos Agrarios*, año 8, núm. 16, nueva época, 1998, p. 105.

³² Araceli Burguete Cal y Mayor, "Remunicipalización en Chiapas: los retos", *Memoria*, núm. 114, México, D.F., agosto de 1998.

³³ Leobardo Ruiz Alanís, "Las relaciones intermunicipales", en Eduardo Sandoval Forero et al. (coords.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, México, UAEM-Gobierno del Estado de México-CIDE, 1993, pp. 49-68.

³⁴ R. Andrew Nickson, *Local government in Latin American*, EUA, Lynne Rienner Publishers, p. 207.

administrativa; insolvencia financiera; problemas regionales que no son atendidos por los gobiernos estatales. Aunque la intermunicipalidad es un derecho establecido en el artículo 115 de la Constitución, es escasamente ejercido en México, debido entre otros factores al desconocimiento de sus fundamentos legales. Pese a ello, en Oaxaca se pueden observar múltiples experiencias no sólo de asociaciones entre ayuntamientos, sino también entre comunidades que no necesariamente tienen la categoría de municipio, pues son unidades subordinadas que tienen la categoría de agencia municipal o de policía. Son ejemplos de la manera en la que se organizan las localidades para dar solución a problemas inmediatos, pero igualmente son acciones a través de las cuales, en la práctica, se convierten en un ámbito de gobierno.

Es importante señalar que de hecho, aunque no *de jure*, en Oaxaca el eslabón último entre el gobierno y la ciudadanía no son precisamente los ayuntamientos sino las llamadas “autoridades auxiliares”, mismas que gobiernan en localidades formalmente subordinadas a las cabeceras municipales, y a quienes se les conoce como agentes municipales o de policía, dependiendo de la categoría e importancia política del núcleo poblacional que representen.

Aunque, en términos legales, el municipio es la unidad política y administrativa en el que termina el eslabón de cadena de niveles de gobierno, en Oaxaca tal papel lo ha conservado la comunidad. En la entidad, el cuarto nivel de gobierno es una práctica no sólo antiquísima sino permanente, a pesar de que esta situación no tiene un reconocimiento legal en el ámbito federal y en el estatal se encuentre acotado y sea sólo declarativo, por lo que debería legislarse para que ese nivel de gobierno no sea sólo una práctica sino una obligación y un derecho, esto permitiría que los recursos lleguen directamente a las comunidades sin pasar por los ayuntamientos, situación que hasta ahora ha ocasionado múltiples conflictos intercomunitarios.

Todas estas son preocupaciones presentes en la discusión acerca de la naturaleza de los municipios con población indígena. Aunque existan dificultades para su definición, la idea de municipio indígena ha estado presente tanto en los trabajos de corte sociológico

como antropológico, cuando en ellos se hace referencia a la proporción de población indígena en un municipio dado o cuando se alude a la forma de organización política de esta unidad. El interés de los analistas sociales y de los hacedores de políticas públicas por la presencia de población indígena en un municipio no es reciente, fue una tarea que preocupó y ocupó a los pioneros de la antropología en México, en especial a los indigenistas.

Aguirre Beltrán, uno de los teóricos más lúcidos del indigenismo, reclamaba el establecimiento del municipio libre como uno de los varios mecanismos implementados por el Estado mexicano posrevolucionario para conseguir la aculturación de la población indígena. Según la propuesta de los impulsores del indigenismo posrevolucionario, la población indígena debería alcanzar los logros obtenidos por el movimiento armado, tales como el reparto agrario, la abolición de la hacienda y el sistema de esclavitud encubierto bajo la forma de peonaje, así como el acceso a la educación, la salud, a la tierra y al trabajo remunerado; para ello era necesario que se incorporara dentro de una política social incluyente y redistributiva. A través de diversos programas, el indigenismo promovería la castellanización, la alfabetización y el impulso a proyectos de desarrollo social, orientados a lograr la homogeneización de una población que era cultural y étnicamente diversa. Bajo esta perspectiva se promovió la proliferación de la organización municipal entre las localidades o comunidades indígenas.

Así lo explicaba Aguirre Beltrán:

Al imponer y sostener en las comunidades indígenas una forma de gobierno que no es del todo aceptada, la Revolución pretende que esas comunidades reinterpreten sus viejas formas tradicionales dentro del nuevo molde y, en tanto esto sucede, desenvuelve programas de acción multilateral sobre esas culturas, resistentes al cambio, para lograr en ellas un nivel de aculturación que las faculte para participar en los beneficios que la reforma social ha conseguido para la mayoría de la población nacional.³⁵

³⁵ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1991 (1953), p. 53.

Esa propuesta formaba claramente parte de un discurso y una práctica política sustentada en la idea del mestizaje como símbolo de la identidad nacional, pues como claramente lo dice el autor citado:

La minoría mestiza inicial, al estallar el movimiento revolucionario de 1910, constituía ya evidente mayoría; era, además el único sector de población alrededor del cual podía realmente crearse la nacionalidad mexicana. Esta meta, sin embargo, no ha sido del todo alcanzada; se llegará a ella cuando las comunidades indígenas que aún persisten en el país sean positivamente integradas a la vida nacional.³⁶

Como consecuencia de esa realidad vigente en la primera década del siglo xx, el municipio, como unidad de análisis, tuvo poca relevancia en los trabajos de campo de los pioneros en la investigación sobre la población indígena. Los trabajos antropológicos marginaron conceptualmente a los municipios, privilegiaron los estudios de comunidad pues ésta ha sido, y en parte aún lo es, la unidad política más relevante en la preservación de la identidad indígena y sus instituciones.

Según Frank Cancian, en los años sesenta los antropólogos querían entender cómo funcionaban las localidades con poblaciones pequeñas, de alguna manera separadas de sistemas políticos y económicos más amplios.³⁷ Las instituciones indígenas como el trabajo comunitario (tequio, faena, fajina) y el sistema de cargos o las fiestas comunitarias (mayordomías), tienen sustento y adquieren relevancia y significado básicamente en la organización comunitaria, pues salvo excepciones no tienen como referente a los municipios. Por eso a la comunidad se le atribuyen varias características, que coinciden en asumir que ésta poseía un territorio en común, estaba relativamente aislada y representaba el polo de la vida social. “Las relaciones cara a cara que mantenían sus miembros

³⁶ *Ibidem*, p. 17.

³⁷ Frank Cancian, *The Decline of the community in Zinacantan, Economy, Public Life, and Social Stratification, 1979-1987*, Stanford, California, Stanford University Press, 1992.

entre sí favorecerían su sentimiento, la identidad y su *esprit de corps*.”³⁸ Así, una buena parte de las características que se consideran como de los municipios en realidad corresponden a las comunidades. Por ello, hay que tener en cuenta que aunque al interior de un municipio pueda haber comunidades indígenas, tal identificación no necesariamente corresponde al municipio, al hacerlo así se presentan varios problemas de carácter teórico al tratar de definir o caracterizar a los municipios indígenas.

Ha llegado a considerarse al municipio como la “forma tradicional jurídico-política de organización humana, que se ha adoptado en México”, y que también lo han hecho quienes hablan una lengua indígena, pero, ¿cuándo nace esa tradición? Como ya anotamos anteriormente existen en México tantas historias del municipio como municipios, lo que haremos en este caso es tomar aspectos más sobresalientes de la situación oaxaqueña, para dar respuesta a algunas de las inquietudes aquí planteadas desde esta perspectiva territorial y cultural.

El reclamo de los grupos indígenas en la entidad, de alguna manera fue atendido con la aprobación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en 1998, que tuvo como antecedente las reformas políticas hechas el 30 de agosto de 1995, y el 30 de septiembre de 1997 al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), que da reconocimiento y respeto a los procedimientos tradicionales de elección de las autoridades locales en los municipios indígenas. Con el reconocimiento de las normas de derecho consuetudinario –más conocidas como “usos y costumbres”, por lo que es esta denominación la que empleamos en el texto– como el mecanismo oficial para nombrar autoridades, 418 (el 73.3 por ciento) de los 570 municipios quedan circunscritos en este sistema de elección y tan sólo 152 (el 26.6 por ciento) forman parte del sistema de partidos.

Estas características hacen especial el caso de los municipios en Oaxaca, en donde la política local adquiere gran relevancia. La organización de los municipios es tan compleja que no es posible

³⁸Daniele Dehouve, *Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanecos*, México, Ciesas-Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 14.

pensarlos como espacios cerrados, exclusivos de una población mestiza o indígena, en muchos casos están constituidos por ambos grupos. Por lo tanto, la forma de nombramiento de la autoridad tampoco es exclusiva de los mestizos o los indígenas. El sistema de usos y costumbres no es particularidad de la población indígena, como el sistema electoral representativo no lo es de la población mestiza. Existen municipios con un importante porcentaje de población indígena, en donde la elección se realiza por el sistema de partidos, como Juchitán de Zaragoza en el istmo de Tehuantepec, Huautla de Jiménez en la Cañada o Pinotepa de don Luis en la costa por ejemplo, entre otros motivos porque la presencia del sistema partidario está directamente relacionado con el proceso de urbanización, el crecimiento de la población y la imposibilidad de ponerse de acuerdo en una asamblea. El fenómeno se presenta también a la inversa: hay municipios regidos por usos y costumbres, cuya población no es mayoritariamente indígena.

Este alcance de la política del reconocimiento³⁹ en la entidad no es circunstancial, pues, en un país donde la tradición jurídica heredada del siglo XIX siempre se opuso ferozmente al reconocimiento de derechos específicos asignados según criterios étnicos o culturales, a lo largo de la construcción histórica de Oaxaca, aquí se estableció una relación particular de respeto-control de los pueblos y comunidades indígenas, que ha tenido, desde la primera Constitución estatal, un referente y un reflejo en su legislación. Sin embargo, la memoria del reconocimiento en esta entidad no se reduce al marco jurídico, comprende un entramado político y social y una especial relación entre las élites políticas y económicas y los pueblos indios. La construcción de esta entidad federativa va aparejada con negociaciones, pactos, y alianzas, entre los grupos dirigentes y los pueblos indios. Forma parte también del intrincado sistema político oaxaqueño. Reconocer derechos de los pueblos indios a cambio de mantener el control político y social;

³⁹Para abundar sobre el contenido del término “reconocimiento”, véase Charles Taylor, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; y Charles Taylor, *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós, 1997. Véase también Alejandro Anaya Muñoz, “La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento”, *Cuadernos del Sur*, año 11, núm. 21, 2005.

adaptarse a este juego político y mantener la estabilidad a cambio de ver respetados sus derechos, es la peculiar relación entre las élites y los municipios y comunidades indígenas.

Las reformas legislativas de las últimas dos décadas al marco legal oaxaqueño, han sido una importante contribución política, pues provee de un marco de referencia jurídico en el que las comunidades indígenas obtienen una posición tanto respecto a sus ámbitos locales como dentro del contexto estatal. Aunque la reforma electoral en principio sólo atañe a la manera en la que se elige a las autoridades municipales en Oaxaca, sus implicaciones abarcan otras dimensiones de la realidad social de las poblaciones de este estado, en particular las que se refieren al ámbito de la organización política, además de que constituyen también mecanismos mediante los cuales actualizan y mantienen sus identidades colectivas.

La situación de Oaxaca es compleja ya que aquí coexisten dos sistemas electorales distintos: uno que hace referencia directa a la filosofía de la democracia liberal en donde lo importante es la competencia entre partidos y otro sistema en el que la filosofía es el servicio comunitario.

En este último caso se observa una gran variedad de formas que pueden ir desde la competencia semejante a la partidista, hasta casos en que se practica un sistema similar al que los antropólogos han denominado el sistema de cargos (o escalafón cívico religioso, entre otros nombres), en donde se privilegia el servicio comunitario que permite la continuidad en el tiempo de la comunidad. Servicio comunitario que no se reduce a la realización de los cargos; además, los miembros de la comunidad deben participar regularmente en trabajos colectivos y otras obligaciones. Pero si bien todo el mundo está obligado a cubrir un mínimo de funciones comunitarias, solamente una minoría acumula la influencia y el prestigio necesarios para llegar a la cúspide de la jerarquía.

En realidad, las normas consuetudinarias dan sentido a una compleja red de relaciones de fuerza dentro de la colectividad. Las descripciones idealizadas de los procedimientos electorales contenidos en las normas consuetudinarias, para las cuales las decisiones en las asambleas sólo toman en cuenta los criterios vinculados a

la jerarquía del servicio comunitario deben abordarse con precaución. La comunidad es un espacio de conflictos y relaciones de poder. A menudo, la unanimidad no es más que una fachada creada frente al exterior por razones elementales de protección ante un medio ambiente hostil, percibido como una amenaza para la reproducción de la comunidad. Al interior, los antagonismos entre facciones, entre familias o incluso entre individuos son constantes. Se deben generalmente a conflictos por el control de la tierra o simplemente a las contradicciones sociales y a la competencia por el prestigio y el poder dentro de la comunidad.

En los últimos años, las nuevas circunstancias de la lucha política, la emergencia de nuevos actores y factores (como el reconocimiento a los usos y costumbres, la migración o la descentralización de recursos), han incidido en una dinámica de cambios y reajustes a las reglas y acuerdos internos de las comunidades, no exentos de conflictos. En los procesos de cambio de autoridades municipales, la selección de las personas propuestas para ocupar los puestos de autoridad refleja la correlación de fuerzas al interior de la comunidad en un momento dado.⁴⁰

En 1995 la legislación oaxaqueña se colocó a la vanguardia de la política del reconocimiento en México, al pasar del discurso declarativo a aplicaciones concretas, al tocar uno de los andamiajes institucionales operativos más importantes para cualquier Estado democrático: el sistema electoral.⁴¹ Ello permitió también hacer visible la grave problemática por la que atraviesan los indígenas; fijaron al municipio y la comunidad como los espacios desde los cuales ejercer la autonomía; reconocieron derechos esenciales y establecieron garantías mínimas para la preservación y desarrollo de las culturas y fijaron una plataforma sobre la cual bordar otras acciones para construir el desarrollo. Un gran avance en un Estado formado en la tradición republicana y liberal.

Sin embargo, las actuales condiciones legales, institucionales y políticas han rebasado al marco jurídico y este desfase entre norma

⁴⁰David Recondo, *État et coutumes électorales dans l'Oaxaca (Mexique): Réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*, tesis de doctorado en ciencias políticas, Francia, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2002.

⁴¹Anaya, *op. cit.*

y realidad representa un serio riesgo que puede hacer retroceder esas conquistas. Por tanto se requiere realizar un rediseño al marco normativo e institucional de la entidad que regule al municipio en sus diversos ámbitos.

Son estas las preocupaciones que desarrollamos en este trabajo. Presentamos en él un análisis que toma en consideración la discusión de los asuntos antes señalados manteniendo como punto de referencia aquellas ideas que identifican a un municipio o a una comunidad indígena; así, haremos constante alusión a la lengua, al trabajo comunitario, y a las formas de elección. Tratamos de dar cuenta de esta complicada situación, así como de enfatizar las características particulares de los municipios de Oaxaca, el contexto en que se desarrolla cotidianamente la institución municipal, los retos que enfrentan los ayuntamientos y las amplias perspectivas que para los oaxaqueños representa la atención y gestión del desarrollo desde lo local.

El municipio en la historia de Oaxaca

EN 1999 se reconoce en la Constitución mexicana que el municipio es un nivel de gobierno; ámbito político y no sólo administrativo como lo establecía hasta ese entonces el artículo 115 constitucional. Era ésta una añeja demanda de los municipios mexicanos que encuentra finalmente un reconocimiento constitucional.

Y es que, como había advertido Alexis de Tocqueville, “entre todas las libertades, la de las comunas, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta a las invasiones de poder”.⁴² No de otra manera ha sido la historia de la institución municipal en México, la cual ha jugado un papel trascendental en la construcción de la República: base para la organización territorial de la Colonia; espacio desde donde surgieron los primeros brotes independentistas;⁴³ ámbito desde el cual los sucesivos gobiernos fincaron el control del país, a grado tal que a finales del siglo XIX y principios del XX la demanda de municipio libre y la eliminación de los jefes políticos (figura mediante la cual el gobierno de la República intervenía en la vida municipal) fueron dos de las principales banderas que enarbolara el movimiento revolucionario de 1910. Demanda que finalmente recogiera la Constitución federal de 1917, que estableció en su artículo 115:

Los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre

⁴²Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

⁴³En 1808, el cabildo de la ciudad de México se levanta en protesta por la invasión napoleónica a España exhortando al desconocimiento de la autoridad metropolitana y pronunciándose porque fuese el cabildo de la principal ciudad de la Nueva España, en repre-

conforme a las siguientes bases: I. Será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en todo caso serán las suficientes para atender sus necesidades... III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales...

Sucesivas reformas realizadas en el siglo xx han fortalecido la autonomía municipal dotándola de mayores capacidades, recursos, derechos y obligaciones.⁴⁴

sentación del pueblo y su soberanía, el que asumiese el poder. Esta manifestación contenía dos puntos esenciales para el pensamiento político de la época: el de la soberanía popular, exigiendo que los asuntos públicos difíciles se consultasen con los súbditos y naturales a través de juntas en que participaran los ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo; el de la soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades, reunidas con las propias municipalidades, que son las cabezas de los pueblos. Aunque este intento independentista fue rápidamente sofocado, algunos otros ayuntamientos siguieron su ejemplo, como los de Jalapa, Querétaro y Veracruz. Quintana Roldán, *op. cit.*

⁴⁴Hasta la fecha se le han realizado 11 reformas al artículo 115 constitucional: 1. *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 20 de agosto de 1928: consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las entidades. 2. DOF de 29 de abril de 1933: estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos. 3. DOF de 8 de enero de 1943: señaló que el período de gobernadores pasaría de cuatro a seis años. 4. DOF de 12 de febrero de 1947: instituyó el voto femenino para las elecciones municipales. 5. DOF de 17 de octubre de 1953: derogó el contenido de la reforma anterior al establecer en el artículo 34 constitucional el sufragio universal ciudadano. 6. DOF de 6 de febrero de 1976: adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera. 7. DOF de 6 de diciembre de 1977: introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en los municipios de más de 300,000 habitantes. 8. DOF de 3 de febrero de 1983: reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de consejos municipales por las legislaturas locales; fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de servicios públicos y las participaciones federales básicamente; reiteró expresamente la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas bases normativas de procedencia estatal; aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios, otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos; fijó principios de descentralización de derechos, obligaciones y recursos hacia los municipios. 9. DOF de 17 de marzo de 1987: el artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio. Lo relativo a las entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen

LOS INICIOS: EL MUNICIPIO OAXAQUEÑO EN LA COLONIA

EN EL estado de Oaxaca, esta unidad política adquiere características que lo distinguen de los de otras entidades. En la entidad se localizan 570 municipios, el 23.37 por ciento del total nacional que es de 2,438;⁴⁵ conviven en ellos 16 grupos etnolingüísticos, 15 de ellos reconocidos por la legislación estatal como pueblos indígenas; el 75 por ciento del territorio se encuentra bajo el régimen de propiedad social: ejidal y comunal; son reconocidos aquí, para la elección de las autoridades municipales, además del sistema de competencia entre partidos políticos, el de los llamados usos y costumbres de las comunidades indígenas.

A lo largo de la construcción del estado sureño, el municipio ha jugado un papel protagónico; lo mismo es el espacio que permite la reproducción de las instituciones y formas de organización social de las comunidades indígenas, que la instancia que utilizan los conquistadores y las élites gobernantes para el control de estos pueblos. Es el ámbito espacial de aplicación de la legislación que reconoce los derechos de los pueblos indios y es también la instancia desde donde se ha protagonizado la lucha por la democracia. Esta importancia fundamental del municipio para la estabilidad política y social de la entidad ha permeado la historia de Oaxaca.

En esta entidad el proceso de colonización toma características singulares. Durante la Colonia y principios del México independiente, los pueblos indios juegan un importante papel en la construcción de lo que hoy es Oaxaca: primero se ven forzados a aportar sus cuotas a la leva para integrar los ejércitos; segundo, son uno de

interno de los estados. Plantea que las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se rijan por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución. 10. DOF el 23 de diciembre de 1999: establece que el municipio es un ámbito de gobierno. 11. En el 2001 se adicionó un párrafo relativo a la reforma en materia indígena.

⁴⁵Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Enciclopedia de los municipios de México*, México, INAFED, 2005.

los sostenes principales de las administraciones gubernamentales y eclesiásticas por el pago de impuestos, diezmo y obligaciones parroquiales; tercero, demuestran una gran capacidad para utilizar el marco legal y defenderse en disputas por mantener su autonomía local y el control de sus recursos.⁴⁶

Cuando los españoles arribaron a lo que ahora es territorio oaxaqueño encontraron organizada a la población nativa en lo que ellos denominaron ciudades-estado o señoríos, los cuales “fueron reinos independientes y autónomos”. Cada uno era una unidad política distinta con sus límites territoriales, variaban de tamaño pero generalmente incluían de 2,000 a 10,000 individuos distribuidos en diferentes comunidades”.⁴⁷ Estos señoríos estaban integrados por una cabecera, que era la sede del poder político, por asentamientos humanos cercanos a la sede y por pueblos alejados y más grandes que habían sido sometidos al señor o que habían logrado consolidarse al margen de su cabecera. Los poblados cercanos estaban conformados por familias de la misma comunidad, a los que los españoles les llamaron barrios, mientras que a los segundos les llamaron estancias.

En esa época en este territorio existían 360 pueblos cabecera y 553 pueblos sujetos, un total de 913 comunidades.⁴⁸ Los señoríos no estaban integrados por hablantes de una misma lengua, lo que se reproduce hasta la actualidad: “Los hablantes de una lengua indígena no ocupaban una región con una frontera definida. Aunque en cada región predomina un idioma, en todas podemos observar la presencia de hablantes de otras lenguas.”⁴⁹

Los señoríos tenían toda una forma de organización política y social, con estratos bien definidos y con reglas internas que regulaban el acceso al poder local. Aunque no guardaban uniformidad, pues los cargos variaban entre los señoríos, se ha generalizado una estructura que era la que predominaba: a las máximas autoridades

⁴⁶Jaime Bailón Corres, *Pueblos indios, élites y territorio*, El Colegio de México, 1999.

⁴⁷María Luisa Acevedo Conde, *Geografía histórica de Oaxaca*, Secretaría de Asuntos Indígenas, 2002, p. 42.

⁴⁸Acevedo, *op. cit.*, p. 94.

⁴⁹María de los Ángeles Romero Frizzi, *El sol y la cruz. Los pueblos indios del Oaxaca colonial*, México, CIESAS-INI, 1996, p. 37.

los españoles las llamaron caciques o señores naturales; a los familiares cercanos, principales o nobles; y a los campesinos, macehuales. A sus asentamientos los englobaron bajo el nombre de cabecera (el poblado de mayor prestigio) y las estancias o sujetos (que eran dependencias de aquélla).⁵⁰

Los conquistadores comprendieron rápidamente la importancia de esta estructura organizativa y, lejos de emprender una campaña militar y de exterminio contra la población nativa, aprovecharon esta organización precolombina para instaurar los ayuntamientos. En 1522 se erige el ayuntamiento de Tepeaca (en lo que hoy es el estado de Guerrero), que posteriormente se traslada a Tututepec y poco después al valle de Oaxaca constituyendo el ayuntamiento de Antequera.

Al mismo tiempo, Hernán Cortés entrega las primeras encomiendas con el fin de recompensar a los conquistadores e intentar reorganizar a los pueblos. La encomienda provoca un reacomodo de los poblados en territorio oaxaqueño.

En 1535, a la llegada del virrey Antonio de Mendoza, se crea una nueva división territorial de la Nueva España, transformando los antiguos corregimientos en provincias y las encomiendas fueron puestas a disposición de las alcaldías mayores. Sin embargo, el plan del virrey fue modificado por el Consejo de Indias y, aunque los corregimientos no desaparecieron, la Nueva España fue dividida en 40 provincias civiles gobernadas por un alcalde mayor. Este nuevo sistema de administración también produjo cambios en la organización sociopolítica de los pueblos, surgen entonces las llamadas “repúblicas de indios”⁵¹ que, como otras instituciones coloniales, fueron adaptadas a la organización indígena.

Cambios que resultan esenciales para entender el posterior desarrollo político y social de las comunidades oaxaqueñas. La república de indios estaba modelada conforme a la institución española del ayuntamiento, que era un cuerpo de gobierno de las comunidades con jurisdicción sobre asuntos civiles, criminales y económicos. A la cabeza de los ayuntamientos estaba un alcalde; a los

⁵⁰Romero, *op. cit.*, p. 57.

⁵¹Acevedo, *op. cit.*, pp. 101-103.

funcionarios se les llamaba gobernador de república, alcalde de república, etcétera. El cargo de gobernador fue ocupado por el descendiente más cercano del antiguo señor prehispánico y los nobles o principales ocupaban los puestos de alcaldes y regidores; así, la nueva institución colonial garantizó la continuidad de las formas prehispánicas en el gobierno y administración de los pueblos indios. Las funciones del cabildo de las repúblicas de indios eran elaborar las ordenanzas relativas a obras, mercados, bienes comunes; aprobar los ingresos y aplicación de éstos; y fiscalizar y aprobar la administración de los bienes propios y comunes,⁵² entre las más importantes.

En los años siguientes muchos poblados ya contaban con estas formas de gobierno, aunque existían variaciones entre una y otra comunidad. Además, la antigua estructura cívico-política-religiosa se adapta a la nueva forma organizativa: el sistema de jerarquías que se entrelaza con los cargos en el cabildo.⁵³

Para ese entonces los caciques y principales se habían convertido en el eje articulador entre la Corona y la sociedad india al encargarse de organizar la recolección del tributo; a cambio reciben el disfrute de concesiones de tierra y otros privilegios. Estas autoridades indias son el eje de legitimidad del sistema de dominio español.⁵⁴

De esta manera las repúblicas de indios cobran gran importancia, pues constituyen la instancia de control de los conquistadores y son el espacio propicio para la reorganización y reproducción de las sociedades indias. A las autoridades de estas repúblicas correspondía, entre otras funciones, el control político de los pobladores, la administración de los bienes de la comunidad, el ejercicio de la justicia, la representación de otras instancias –como la cofradía– ante la autoridad colonial, así como la defensa de tierras, bienes y derechos de la comunidad.⁵⁵

Es a partir de ese espacio que las comunidades indias empiezan a recuperar su identidad colectiva y a reelaborar una nueva

⁵²*Ibidem*, pp. 102-103.

⁵³Romero, *op. cit.*, pp. 121-123.

⁵⁴Bailón, *op. cit.*, p. 37.

⁵⁵*Ibidem*, p. 38.

identidad étnica. Si la colonización desarticuló al mundo indio y autonomizó los elementos constitutivos de la etnicidad disolviendo algunas instituciones –la organización política–, a partir de este nuevo espacio otras instituciones comunitarias, como la organización familiar y territorial, logran reorganizarse y no sólo frenan, entre 1620 y 1630, la destrucción de las sociedades indias, sino que les permiten, su reconstitución hasta que, siglos más tarde, nuevas circunstancias vuelvan a intentar destruirlas.⁵⁶

Esto es posible en parte porque muchos pueblos conservaron la propiedad colectiva de su territorio. Además, el sistema de cargos tiene su origen y consolidación en esa época, y responde a satisfacer las necesidades de regulación económica, política y religiosa de las comunidades.⁵⁷ Aún ahora son esenciales en la organización política y social de un gran número de municipios y comunidades oaxaqueñas.

Aunado a esto, el marco jurídico colonial otorgaba un amplio margen de autonomía a las comunidades autorizando la creación de cabildos de indios. Esta interacción entre norma jurídica, potencialidad territorial y estructura interna de las comunidades se tradujo en una forma política efectiva capaz de respetar las condiciones específicas de los territorios indios y de establecer un profundo nexo entre sociedad y política.⁵⁸ Estos mecanismos de reproducción de la identidad étnica ha permitido, entonces como ahora, formas de colaboración entre distintos pueblos del mismo o diferente origen étnico.⁵⁹

Junto con la recomposición étnica, o motivada por ésta, se da un proceso de mayor localismo, en el que muchos pueblos buscan su autonomía respecto a sus cabeceras, lo que se traduce en la pulverización y división del territorio. A finales del siglo XVI en Oaxaca

⁵⁶ Marcelo Carmagnani, *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México, CFE, 1993, p. 13.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 188.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 184.

⁵⁹ La reconstitución no es al nivel de todo el pueblo zapoteco o mixteco, sino de una recomposición de muchas pequeñas sociedades locales que disponen de un espacio geográfico común, que pueden tener un solo origen o dos, como el caso de las sociedades indias de los valles centrales en que convivían zapotecos o mixtecos, Bailón, *op. cit.*, p. 39.

había 109 repúblicas de indios, resultado de sumar la capital de los corregimientos y alcaldías mayores a las cabeceras dependientes.⁶⁰

A la par de este proceso se da también la democratización en las formas de acceso al poder local. Si antes los caciques transmitían sus cargos de manera hereditaria, a partir de la cédula real de 1614 esta vía es eliminada al establecerse que los cargos de dirección de los pueblos se harían por elección entre los tributarios.⁶¹ De esta manera la Nueva España se vio gobernada, entre 1552 y 1786, bajo tres instancias básicas: la novohispana, encabezada por el virrey; la provincial, en las alcaldías mayores; y la local, que tenía dos formas: el ayuntamiento español y la república de indios.⁶²

En 1786, las reformas borbónicas impulsan una reorganización en la Nueva España. La Real Ordenanza de Intendentes elimina a las alcaldías mayores y a los corregimientos como instancias de poder y explotación económica española. Establece que el territorio se organizará en intendencias. El territorio de la entidad queda comprendido en lo que es la intendencia de Antequera de Oaxaca, integrada por 18 partidos —que era la subdivisión de las intendencias.⁶³ Esta situación provocó nuevos cambios en las repúblicas de indios y el debilitamiento de las instituciones comunitarias, pues ahora eran nombrados subdelegados quienes tenían la facultad de dirigir las elecciones de las autoridades locales. Además, estas reformas despojaron a las repúblicas de algunas responsabilidades judiciales y políticas.⁶⁴

Pese a este nuevo marco legal, se continuó eligiendo anualmente a las autoridades locales por los miembros de cada comunidad, que operaban con cierta autonomía y generalmente estaban integrados por alcaldes, regidores, mayordomos, topiles y fiscales.⁶⁵

Esta nueva organización será la base geográfica de lo que más adelante se convertiría en el estado de Oaxaca. De la misma forma,

⁶⁰Carmagnani, *op. cit.*, p. 57.

⁶¹Bailón, *op. cit.*, p. 41.

⁶²Acevedo, *op. cit.*, p. 103.

⁶³*Ibidem*, p. 136.

⁶⁴Bailón, *op. cit.*, p. 54.

⁶⁵Ronald Spores, "Relaciones gubernamentales y judiciales entre los pueblos, distritos y el estado de Oaxaca", en María de los Ángeles Romero Frizzi (comp.), *Lecturas históricas del estado de Oaxaca*, vol. III, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990, pp. 239-289.

los partidos serán el punto de partida a las posteriores formas de organización política interna de la entidad.

A finales de la época colonial, pese a que la fisonomía de Oaxaca había cambiado, la mayor parte del territorio continuaba en manos de los indígenas, aunque ya se registraba la presencia de mestizos y españoles. De acuerdo con el censo de 1810, en el territorio oaxaqueño había 928 pueblos, 83 haciendas, 269 ranchos.

MÉXICO INDEPENDIENTE: MUNICIPIO Y REPÚBLICA DE INDIOS

LA COMPLEJIDAD orográfica de la entidad, la fortaleza de sus comunidades indígenas, el fin temprano de la encomienda, el escaso desarrollo de la hacienda, dieron a Oaxaca características de las que carecen otras regiones. Se estableció aquí una singular relación de respeto-sometimiento entre conquistadores y pueblos indígenas. En esta relación se respetaron algunas de las tradicionales formas de organización política y social de los pueblos indígenas; a cambio, se establecieron mecanismos de control que permitían garantizar la estabilidad de la entidad. Instituciones como el municipio o la república de indios eran adoptadas y asumidas como propias por las comunidades haciéndolas compatibles con sus propias formas organizativas.

Por otra parte, el cabildo también era una institución codiciada por los mestizos o ladinos porque era ahí donde, al menos teóricamente, se presentaba la posibilidad de influir en los asuntos locales. Era el caso del cabildo de Antequera, el único totalmente español en territorio oaxaqueño, desde donde las élites políticas y económicas de la entidad intentaron jugar un papel fundamental en la transición entre la Colonia y la formación de una nueva nación.⁶⁶

Al principio de la Independencia la vida de las comunidades indígenas se vio amenazada por la fracción más modernizante: los

⁶⁶ Las vicisitudes del cabildo de Antequera durante esta etapa son descritas acuciosamente en el trabajo de Silke Hensel, "Los orígenes del federalismo en México. Una perspectiva desde la provincia de Oaxaca de finales del siglo XVIII a la Primera República", *Ibero-Amerikanisches Archiv*. 25, ¾, Berlín, Alemania, 1999.

federalistas, quienes pretendían igualar ante la ley a todos los ciudadanos y combatir algunas instituciones coloniales, lo cual afecta a las corporaciones comunitarias. Pese a esos intentos contra la propiedad comunal y sus formas de organización política, las condiciones en la relación gobernantes-comunidades indígenas se reprodujeron. No de otra forma se reflejó en la primera Constitución oaxaqueña en el México independiente.

Recién lograda la Independencia, siguiendo el ejemplo de otras provincias, Oaxaca declara su separación del gobierno central mexicano el 1o. de junio de 1823; el 28 de julio se decretan las Bases Provisionales que determinan la religión, denominación, territorio y forma de gobierno de la nueva entidad que adopta el nombre de Estado Libre de Oaxaca. En lo relativo a los ayuntamientos, sólo señala que en la entidad todas las autoridades continuarán desempeñando las funciones que le estén conferidas.⁶⁷

En 1824, ya reintegrada a la Federación, se decreta la Ley Orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca. En ella se reconocían las particularidades de la organización que heredaba el nuevo estado del periodo colonial. El ordenamiento establecía las gubernaturas departamentales para el control regional, responsabiliza a los ayuntamientos y repúblicas de la recaudación del impuesto de capitación, preveía que el 3 por ciento quedara en las municipalidades y mandaba que las autoridades existentes se mantuvieran en funciones mientras se procedía con un nuevo estatuto.⁶⁸

“El gobierno de los departamentos y pueblos, se ha organizado de un modo más análogo a vuestras necesidades y costumbres, y se han detallado las atribuciones que deben ejercer respectivamente las municipalidades”,⁶⁹ decía el Constituyente de 1825 en el manifiesto a los oaxaqueños que precedía a la primera Carta Fundamental de la entidad.

Efectivamente así fue. La Constitución federal de 1824 modificó la forma de gobierno respecto de la que se tenía en la época

⁶⁷ “Bases Provisionales del Gobierno de Oaxaca”, en Gustavo Pérez Jiménez, *Las constituciones de Oaxaca*, Ediciones Técnicas Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959, pp. 32-34.

⁶⁸ Ley Orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca”, en Pérez Jiménez, *op. cit.*

⁶⁹ “Capítulo preliminar de la primera Constitución Política de Oaxaca”, en Pérez Jiménez, *op. cit.*

colonial, pero dejó prácticamente igual el tema de la ciudadanía y el voto. Si bien los esfuerzos de los fundadores de la nación presionaban fuertemente hacia instituciones federalistas, en Oaxaca esta situación tuvo respuestas diferentes. Se dio entonces una particular mezcla de reconocimiento de las formas organizativas de las comunidades indígenas y las nuevas directrices marcadas por la Carta Magna federal.

La Constitución estatal de 1825 combinó los deseos federalistas con el respeto a las formas de organización comunitaria. La entidad fue dividida en departamentos, partidos y pueblos. El ordenamiento establecía que “los pueblos cuya población llegue a 3,000 almas con su comarca, tendrán ayuntamientos que se compondrán de alcaldes, regidores y síndicos. La ley determinará el número de individuos de cada clase de que deben componerse los ayuntamientos con respecto a la población”.⁷⁰

Además, señalaba que “en los demás pueblos que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una municipalidad que se llamará con el nombre conocido de república, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor. La Ley determinará el número de alcaldes y regidores de que deberán componerse con proporción al vecindario”.⁷¹

Era este el resultado de la compleja trama que se construyó durante la época colonial que reconocía y utilizaba la autonomía comunitaria de los pueblos oaxaqueños. De este modo, utilizar el término “república” implicaba un reconocimiento tácito del gobierno de los pueblos, pues el concepto definía al cuerpo político de un pueblo, es decir, a su cabildo o su gobierno. Al mismo tiempo la antigua división colonial, cabeceras-sujetos, fue aprovechada por la élite gobernante para plasmar en la Constitución local las formas de producción de los pueblos y su contribución fiscal.⁷²

Los requisitos poblacionales exigidos por la legislación y el reconocimiento a las comunidades indígenas tienen diferentes inter-

⁷⁰ Artículo 159 de la *Constitución Política del Estado de Oajaca de 1825*, Gustavo Pérez Jiménez, *op. cit.*

⁷¹ Artículo 161, en Pérez Jiménez, *op. cit.*

⁷² Edgar Mendoza García, *El proceso de municipalización en Oaxaca, 1825-1857*, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, 2001 (mimeo.), p. 9.

pretaciones en las legislaciones estatales. Así, mientras en algunas entidades federativas exigían que las municipalidades tuvieran 3,000, 4,000 y 8,000 habitantes (eran los casos de México, Veracruz y Jalisco), en otras se reconocía a los gobiernos de poblaciones con menos habitantes (Sonora y Yucatán).⁷³

Entre las atribuciones que se establecía para los ayuntamientos (artículo 162 de la Constitución de 1824) se encontraban: cuidar de la policía y salubridad; establecer y dirigir las escuelas primarias y demás establecimientos educativos que se paguen con fondos comunales; cuidar de los hospitales; realizar la obra pública; recaudar, administrar e invertir los fondos propios; hacer el repartimiento y recaudaciones de las contribuciones personales; auxiliar a los alcaldes en la preservación del orden público; formar las ordenanzas municipales y presentarlas para su aprobación al Congreso; promover la agricultura y cualquier rama de industria; inscribir a los ciudadanos avecindados en los registros públicos.

Las autoridades de las repúblicas tendrían las mismas atribuciones que se establecían para los ayuntamientos dentro de sus áreas de influencia (artículo 163). La primera Constitución estatal abundaba respecto a los municipios (artículos 165-173): establecía las formas de elección de autoridades y los requisitos que debían cumplir, prohibía la reelección inmediata, incluso facultaba al gobernador para la suspensión de ayuntamientos, alcaldes y agentes municipales cuando éstos no cumplieren con sus obligaciones o infringieran la ley. Muchas de estas normas provenían de la antigua Constitución gaditana.

La Ley Orgánica de 1824 organiza a la entidad en seis departamentos, pero para 1826 se establecen ocho administraciones regionales. La Ley que Arregla el Gobierno Económico de los Departamentos y Pueblos del Estado, y la Ley que Prescribe las Condiciones Necesarias para el Establecimiento de Ayuntamientos y Repúblicas, promulgada en ese mismo año, señala que Oaxaca se integra de 24 partidos que agrupaban a los más de 900 pueblos existentes.⁷⁴

⁷³Jaime Bailón Corres, *La medusa y el caracol. Derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX*, 2004 (mimeo.), p. 8.

⁷⁴Cristina Velásquez, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral, 2000, p. 35.

El paso de repúblicas de indios a municipios constitucionales es un complejo proceso en la entidad. Muy pronto decae el interés de crearlos ante la realidad regional; en 1823 se habla de 150 municipios y en 1831 quedaban sólo 17, mientras que los demás pueblos subsistían con su organización de repúblicas.⁷⁵ Esto se explica en parte porque no había mayor diferencia entre las formas de gobierno; más allá del número de habitantes, tanto ayuntamientos como repúblicas gozaban de las mismas facultades y la misma representatividad política.

Sin embargo, pese a esa relativa autonomía de ayuntamientos y repúblicas que establecía la ley, se ejercía un férreo control sobre los municipios a través de la calificación de las elecciones que hacían gobernadores de departamentos y prefectos, quienes eran los encargados de arbitrar sus conflictos internos, además de la facultad del gobernador de suspender a las autoridades municipales.

Los indígenas sólo podían participar políticamente en los asuntos internos de sus comunidades. La normatividad electoral establecía para el nombramiento de los integrantes del Congreso local un procedimiento indirecto de segundo grado: cada dos años se hacían juntas electorales parroquiales, departamentales y estatales. Un poblado que comprendiera entre 500 y 1,000 habitantes podía designar un elector, y otro por cada 500 habitantes más; los de menos población tendrían que agregarse a otros. Baste decir que este era el caso de la mayoría de las comunidades indígenas. Para poder ser electo se requería ser ciudadano (18 años para los casados y 21 para los demás), tener una propiedad territorial, profesión, empleo o industria productiva, además de saber leer y escribir. Así, los indígenas quedaban sin posibilidades de participar ni como votantes y menos como electores designados. Aún más, si algunos indígenas pasaban este complicado filtro y llegaban a las juntas departamentales, donde se elegía de entre ellos un segundo grupo que designaría a los diputados, habría de cumplir otros requisitos más: una propiedad de 500 pesos o un empleo que les produjera 150 pesos al año.⁷⁶

⁷⁵Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: la Mixteca 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987.

⁷⁶Bailón, *La medusa...*, *op. cit.*

A pesar de lo anterior, la organización comunitaria demostró gran cohesión y mantuvo una relativa autonomía; la propiedad social de la tierra contribuyó de manera importante a la unidad de los pueblos indígenas. La disputa entre las élites gobernantes y las comunidades oaxaqueñas se centraron en la disputa por la tierra. Mientras por un lado se otorgaba la autonomía política, por el otro se intentaba quitarle el control a las comunidades sobre su territorio. A cada intento de las autoridades por regular las tierras se enfrentaban a la capacidad de litigio de las comunidades.

Por otra parte, los federalistas no tuvieron otra opción que reconocer las dificultades que enfrentaban en Oaxaca, en donde los pueblos se resistían a abandonar sus repúblicas para organizarse en unidades mayores, pues en ello habrían de perder la autonomía de la que gozaban. Por esas razones, en 1847 se reducen las exigencias para que un asentamiento tenga autoridades reconocidas por el gobierno. Se decreta entonces que los pueblos y rancherías que tuviesen 200 habitantes tendrían la posibilidad de nombrar un alcalde y dos regidores, y los de población menor, un solo regidor.⁷⁷

LA REFORMA, EL PORFIRIATO Y LA REVOLUCIÓN, A LA OAXAQUEÑA

DURANTE el periodo de Benito Juárez como gobernador del estado (1847-1852), una nueva generación toma las riendas del poder estatal e impulsa reformas liberales. Más tarde su proyecto lo llevarían a la nación en la etapa conocida como la Reforma, en la que se dictaron diversos ordenamientos relativos a la desamortización de los bienes del clero, así como a la separación Iglesia-Estado.⁷⁸

La importancia que tienen las formas de organización política y social de las comunidades oaxaqueñas para la estabilidad de la entidad es reconocida por el entonces gobernador del estado, Benito Juárez, quien señala:

⁷⁷Decreto del 8 de febrero de 1847, *Colección de leyes y decretos del Gobierno del Estado de Oaxaca*, vol. 1, pp. 108 y 473-474.

⁷⁸Francisco José Ruiz Cervantes y Carlos Sánchez Silva, "La Constitución de 1857", en *Las constituciones políticas de Oaxaca*, H. Congreso del Estado de Oaxaca, 2001.

Desde antes del establecimiento del sistema federal, los pueblos del estado han tenido la costumbre democrática de elegir por sí mismos a los funcionarios que con el nombre de alcaldes y regidores cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales (...). Reestablecida la Federación, los pueblos han recobrado no sólo sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres quedando así organizada la administración local de las municipalidades de una manera que, lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del estado.⁷⁹

En esos años se intenta controlar los recursos municipales con disposiciones que mandan depositar los fondos municipales en cajas de tres llaves que guardarían el tesorero municipal, el síndico y el alcalde.⁸⁰ Además, se establece la obligación de enviar los ingresos municipales o comunales a los gobernadores de departamento; también se dispuso que el gobierno formulara un estado general sobre los valores que los pueblos tenían invertidos, sus gastos ordinarios y extraordinarios, para que la Legislatura supervisara sobre los mismos.⁸¹

Estas disposiciones, si bien violentaban la autonomía de las comunidades, en algunos casos se hacían con el afán de impulsar algunas acciones para atender necesidades básicas de sus habitantes; así por ejemplo, existe una disposición en la que se ordena que en los pueblos donde no se habían instalado aún escuelas de instrucción primaria éstas se establecieran con fondos de dos localidades.⁸²

Como resultado de la política federal implementada en el último régimen de Antonio López de Santa Anna, en 1853 se intentó reducir el número de ayuntamientos, estableciendo éstos sólo en las capitales de los estados, prefecturas y partidos. Poco se sabe del

⁷⁹“Exposición al Soberano Congreso del Estado al abrir sus sesiones el 2 de julio de 1848”, en Ángel Pola (comp.), *Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez*, t. 1, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000.

⁸⁰Decreto del 15 de diciembre de 1849, *Colección de leyes...*, *op. cit.*, vol. 2, pp. 672-674.

⁸¹Decreto del 2 de agosto de 1851, *Colección de leyes...*, *op. cit.*, vol. 3, pp. 328-329.

⁸²Circular núm. 12, 1o. de febrero de 1862, *Colección de leyes...*, *op. cit.*, vol. 3, p. 329.

impacto de estas disposiciones en Oaxaca, sin embargo, en 1855 el gobierno estatal emitió un decreto donde se mandó restablecer los ayuntamientos y repúblicas tal como se hallaban antes del 1.º de enero de 1853.⁸³

Así las cosas, se dicta una nueva Constitución política para Oaxaca en 1857 posterior al nuevo ordenamiento constitucional federal. En la nueva ley fundamental oaxaqueña destacan cuatro aspectos: la referencia de que el Plan de Ayutla creó las bases para el nuevo orden constitucional; una primacía exagerada a los llamados “derechos del hombre”; la definición de la forma y el procedimiento para reformar a la Constitución.⁸⁴

El cuarto punto fundamental era relativo a los municipios. Aquí, a diferencia de la Constitución federal, se reconocía plenamente la importancia de esta institución clave para el desarrollo de la entidad. Así lo había comprendido el constituyente oaxaqueño y lo daba a conocer en su manifiesto al pueblo que acompaña a la nueva Carta Magna estatal:

(...) para dar vida y expansión a los pueblos, se establece una nueva organización de municipios. Estos cuerpos, muertos en otro tiempo, árboles sin savia, semillas sin embrión, en lo futuro tendrán un amplio y fecundo desarrollo. Ellos pueden crear fondos y arbitrios, y de esta manera dar impulso a toda obra de utilidad pública, a todo pensamiento humanitario. No podrán ocuparse más que de los objetos locales, y de este modo la policía será vigilada, las casas de beneficencia asistidas; y los establecimientos de educación, esos liceos del pueblo, esos faros de la inteligencia naciente, serán todavía más provechosos y estimados.⁸⁵

La Constitución local señalaba que el territorio del estado se dividía en distritos y municipios que serían gobernados por un jefe político y un ayuntamiento, respectivamente; este último sería

⁸³ Mendoza, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

⁸⁴ Ruíz Cervantes, *op. cit.*, pp. 130-133.

⁸⁵ Pérez Jiménez, *op. cit.*, pp. 119-123.

elegido directamente por los vecinos, integrándose por no menos de cinco personas. Entre las facultades y obligaciones que se les asignaban a los ayuntamientos se encontraban: ejecutar las leyes y órdenes que reciban del gobierno; acordar toda obra de utilidad pública local y los arbitrios y fondos necesarios; cobrar y administrar los impuestos municipales; administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia y de instrucción primaria; cuidar de la policía; cuidar de la administración general y local de acuerdo con lo que establezcan las leyes, cuidar de la tranquilidad, del orden y de las buenas costumbres.⁸⁶

Las únicas restricciones que se establecían eran que: “los arbitrios que acuerden los ayuntamientos deben ser generales y proporcionados y en ningún caso podrán decretar peajes, derechos de consumo, alcabalas o cualquier otro impuesto indirecto que grave el consumo”.⁸⁷

En ese mismo año, 1857, se promulga en la entidad la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración de Oaxaca⁸⁸ que desaparece a los departamentos y partidos en la división administrativa de la entidad, siendo sustituidas por los distritos, municipios y agencias municipales. Los municipios serían administrados por un ayuntamiento que a su vez tendría la figura del presidente municipal, quien se encargaría de los asuntos de la administración y de policía, facultades que hasta ese entonces tenían los alcaldes. A partir de ahí los alcaldes se limitan a la administración de justicia en los asuntos que les permita la ley. En esta ley se amplían facultades a los jefes políticos, quienes eran los operadores regionales de la actividad gubernamental y tenían una injerencia directa en muchos de los asuntos vitales de las municipalidades.

La Constitución de 1857 refleja entonces la importancia que para la entidad representaba la institución municipal así como la fortaleza de las comunidades indígenas. De otra forma no se podría explicar que, mientras en la Constitución federal se prohibía a las

⁸⁶ Artículos 65 al 69 de la “Constitución Política del Estado de Oaxaca de 1857”, en Pérez Jiménez, *op. cit.*

⁸⁷ Artículo 70, *idem.*

⁸⁸ *Ley Orgánica para el Gobierno y Administración de Oaxaca*, 4 de noviembre de 1857, *Colección de leyes...*, *op. cit.*, vol. 2, pp. 357-370.

corporaciones civiles administrar bienes raíces, en la estatal se establecía como facultad del ayuntamiento la administración de los bienes comunales. Este aparente anacronismo, que algunos presentan como una omisión involuntaria o un error del Constituyente de 1857, responde más bien a la relación establecida en Oaxaca entre élites gobernantes y pueblos indios y a la comprensión de los costos políticos y sociales que hubiese tenido una disposición en contrario.

En la División permanente política y judicial del territorio del estado de Oaxaca de 1858 se crean tres figuras territoriales modernas: el distrito político, el partido judicial y el círculo electoral. Se pasa entonces a reorganizar la entidad en 24 distritos –muchos de ellos eran los mismos que los antiguos partidos y sus cabeceras eran las antiguas sedes de departamentos, subprefecturas y partidos. La importancia de esta división es tal que aunque la figura del distrito desaparece en otras entidades, concluida la Revolución, en Oaxaca sigue manteniéndose hasta la actualidad (aunque sólo sea como un referente administrativo). Los círculos electorales y los partidos judiciales, salvo alguna variante, se basaban en esta misma división.

Pese a todo, la disputa por las tierras es la que marca en esa época las tirantes relaciones entre lo que dictaba la ley y lo que hacían las comunidades. Es a través de los presidentes y agentes municipales que se intenta realizar la distribución de los terrenos y minar la propiedad comunal. En su gran mayoría estos intentos fueron infructuosos, aunque entre 1860 y 1864 se dictaron diversas disposiciones para ejecutar el reparto de tierras y se efectuaron diversas acciones para ello.⁸⁹ Durante todo este tiempo y aun en etapas posteriores, quienes tenían la defensa y representación de las comunidades en los litigios agrarios seguían siendo las autoridades del ayuntamiento y de las repúblicas.⁹⁰

El siglo XIX oaxaqueño transcurrió con este estira y afloja. Por un lado los intentos de regular y destruir la propiedad colectiva de la tierra. Por el otro, la posibilidad de que las comunidades con-

⁸⁹Bailón, *Pueblos indios ...*, *op. cit.*, pp. 132-135.

⁹⁰Velásquez, *op. cit.*, p. 42.

tinuaran con sus formas propias de organización incluyendo la elección de sus autoridades locales.

A la par de este proceso tuvo lugar un renacimiento de los municipios que se explica en razón de tres factores: la expedición de nuevas leyes municipales que reducían exigencias para nombrar autoridades; reconocimientos de honor para pueblos por su apoyo en las luchas liberales; y la autorización para designar autoridades en pueblos pequeños.⁹¹

En este ordenamiento se establece la división entre municipios y agencias municipales, conservando cada uno sus autonomías locales para nombrar autoridades, cuyo número dependerá de la categoría que se tenga.⁹²

En la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo mismo que en la Ley Orgánica Electoral de 1857, desaparece la distinción entre ayuntamientos y repúblicas siendo sustituidas por las de municipios y agencias. Esta medida tenía como finalidad el ensanchamiento de los municipios en detrimento de las repúblicas mediante uniones y concentraciones. Todo pueblo con más de 500 habitantes y menos de 1,500 tendría un ayuntamiento con un mínimo de cinco miembros que podrían aumentar de acuerdo con la población. Las poblaciones menores de 500 habitantes tendrían como autoridad a los agentes municipales, designados al igual que los ayuntamientos en votación popular directa.

Pese a que la figura de los jefes políticos vulnera la autonomía de las comunidades, estas dos formas de organización política –municipios y agencias– y el derecho de las comunidades de elegir a sus autoridades fortalecen la identidad y la autonomía. Estas autoridades cumplían tareas relacionadas con la seguridad pública; la administración de los bienes comunales; el combate a la vagancia y a la criminalidad; la educación, el bienestar de los pueblos y su representación ante otras instancias de gobierno. Además, podía elaborar acuerdos y reglamentos e imponer multas.⁹³

⁹¹ Bailón, *Pueblos indios... op. cit.*, p. 144.

⁹² Decreto del 6 de noviembre de 1857, *Colección de leyes...*, vol. 2, pp. 332-356.

⁹³ Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*, p. 145.

Durante esos años existen diversas solicitudes de comunidades para obtener la categoría política de pueblo libre, a lo que los liberales respondieron en Oaxaca de una forma pragmática concediendo la creación de nuevas municipalidades. Entre 1850 y 1898, a 40 poblados se les reconoció como municipios.⁹⁴

En 1858, de acuerdo con la División Permanente, Política y Judicial del Territorio del Estado de Oaxaca, existían 848 pueblos. La Colección de Cuadros Sinópticos de Pueblos, Haciendas y Ranchos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, elaborada por Manuel Martínez Gracida, señala la existencia de 451 ayuntamientos y 661 agencias municipales. La División Territorial de Oaxaca de 1891 consigna 1,092 pueblos, 501 ayuntamientos y 614 agencias municipales.⁹⁵

Porfiriato, resistencia a la modernización

En la época porfirista, en 1889, es promulgada la Ley de Ayuntamientos, la cual establece que éstos son corporaciones locales pura y exclusivamente administrativas; tiene una mayor especificación de sus facultades y atribuciones, lo mismo que las que corresponden a las agencias municipales.⁹⁶ Para 1891 se registraba la existencia de 1,092 municipios, casi la cuarta parte de los que existían en el país en esa época que eran alrededor de 5,000.⁹⁷

Durante el porfiriato, los municipios oaxaqueños se resisten a los afanes modernizadores si bien establecen mecanismos de negociación con los gobiernos estatales: se someten a los jefes políticos, votan en bloque en las elecciones estatales y federales y ceden parte de su autonomía.

En la última etapa del régimen de Díaz y los primeros años de la Revolución, la disputa por el poder municipal se agudiza y existen conflictos en diversas municipalidades. Sin embargo, aunque hubo algunas rebeliones en varias regiones de la entidad, éstas no fueron

⁹⁴*Ibidem*, p. 147.

⁹⁵Rodrigo Cruz Iriarte, *Política y legislación electoral en los municipios de Oaxaca*, tesis de maestría en sociología, IISUABJO, 1988.

⁹⁶Bailón, *La medusa...*, *op. cit.*

⁹⁷Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*, p. 148.

de la importancia de las que se presentaron en otras zonas del país.⁹⁸

Esto se debió a que en Oaxaca los municipios no sólo no perdieron sus facultades, como sí sucedió en otras entidades, sino que incluso aumentaron considerablemente su número y continuaron siendo la base de la organización sociopolítica en el estado constituyéndose en factor indispensable para la estabilidad política y social.⁹⁹

Revolución, resistencia municipal

Estando así las cosas, al estallar el movimiento revolucionario de 1910 en México, la participación de los pueblos oaxaqueños en la lucha armada no tuvo el protagonismo que presentaron otras entidades. Y es que en Oaxaca no existían las condiciones de otras regiones del país para que los indígenas se incorporaran a la lucha armada. No hubo aquí el despojo de la propiedad comunal; la resistencia de las comunidades fue tan amplia y tan fuerte que ni el porfiriato pudo disolverla y el proceso de deslinde impulsado por el liberalismo no tuvo iguales efectos que en otros estados.¹⁰⁰

Por el contrario, aquí, aunque la ley y los gobiernos deseaban destruir los territorios comunales y sus formas de organización política y social, tuvieron que contar con ellas para reproducir las formas de organización política y la lealtad al régimen.¹⁰¹

En Oaxaca, los municipios continuaban siendo la base de la vida política y social del estado. Tan es así, que en 1910 se registran en la entidad 1,008 pueblos, 27 villas, siete ciudades, 83 rancherías, 752 ranchos y 183 haciendas. Estos asentamientos se concentraban en 516 municipios y 630 agencias municipales.¹⁰²

⁹⁸ Manuel Esparza, "Los proyectos de los liberales en Oaxaca (1856-1910)", en Carlot Botey (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana: estado de Oaxaca*, CEHAM, 1988, pp. 269-330.

⁹⁹ Spores, *op. cit.*

¹⁰⁰ Víctor Raúl Martínez Vásquez, "Oaxaca", *Eslabones*, núm. 5, enero-junio de 1993, pp. 169-176.

¹⁰¹ Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*, p. 157.

¹⁰² *Ibidem*, p. 189.

El punto de articulación entre los actores políticos regionales y nacionales con las comunidades indígenas era la gestoría y auxilio en la resolución de sus problemas. No era extraño, entonces, ver que las comunidades apoyaran a determinado candidato a algún puesto de elección, porque a cambio obtenían cierto apoyo material o en influencia política,¹⁰³ esquemas que se reproducen aún en la época actual. En las elecciones estatales o nacionales la comunidad o bien votaba en bloque o dejaba esta responsabilidad en sus autoridades municipales. Había que aceptar ciertas reglas del juego para mantener sus derechos vigentes.

Por tanto, cuando se da el movimiento revolucionario, quienes se incorporaron a la lucha lo hicieron no en función de los principios que las diferentes corrientes sostenían, sino más bien en razón de cuál de ellas las apoyaba frente a problemas –o adversarios– inmediatos. En cambio, la importancia e influencia de los pueblos indígenas es tal, que los diversos grupos revolucionarios los intentan atraer a sus causas apelando precisamente a su carácter de indígenas y la promesa de trabajar con ellos.¹⁰⁴

LA POSREVOLUCIÓN, LOS NUEVOS ACUERDOS

AL CONCLUIR el movimiento armado la vida en las comunidades indígenas oaxaqueñas poco había variado, si bien en algunos pueblos y regiones tuvo impactos en su organización interna.¹⁰⁵ En esa

¹⁰³ David Recondo, “Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca”, *Tracce, Diversidad social, política plural*, revista del CEMCA, 1999.

¹⁰⁴ Durante el movimiento de la soberanía, el representante del ejército constitucionalista envía un manifiesto a los habitantes de la sierra de Ixtlán para que se “acojan al gobierno de la revolución”, y argumenta que no trae entre sus propósitos exterminar a la raza indígena sino engrandecerla. “Manifiesto de Juan Jiménez Méndez contra el levantamiento de la sierra Juárez”, *Diccionario Histórico de la Revolución en Oaxaca*, México, INHERM, 2000, p. 147.

¹⁰⁵ Por ejemplo en Yalalag, en 1924, regresan a su tierra yalaltecos que participaron en la Revolución, traen consigo una nueva visión no acorde al pensamiento tradicional del pueblo. Deciden entonces impulsar su “progreso” –entendiendo por tal el cambio de su vida indígena, que era signo de retraso, hacia los modos de vida urbanos, que representaban lo fino y lo moderno. Ante la resistencia a estos cambios, deciden imponerlos a su modo. Desde entonces subsiste una fuerte pugna entre quienes defienden las costumbres, creencias e idioma indígenas y quienes pugnan por cambiar hacia la forma de vida occidental, conflicto que perdura hasta la actualidad. Julio de la Fuente, *Yalálag, una villa zapoteca serrana*, Clásicos de la Antropología, México, INI, 1977. Similares circunstancias se dan en algunas

época la División Territorial de 1916 registra 27 distritos, 1,114 pueblos y 526 ayuntamientos.¹⁰⁶

En 1917 es votada en Querétaro una nueva Constitución para el país. En Oaxaca, esta ley fundamental fue cuestionada severamente y no fue reconocida. Lo anterior porque en 1915, después de que Venustiano Carranza decretara el establecimiento del periodo preconstitucional, la entidad se declara “soberana” y se separa de la Federación.¹⁰⁷ El gobernador soberanista José Inés Dávila cuenta con el respaldo de importantes sectores del estado y de las autoridades municipales de las principales demarcaciones. Durante su periodo, Dávila emprende algunas reformas legislativas en las que descalifica a las jefaturas políticas y reconoce al municipio como base de la división territorial de la entidad, entre otros asuntos.¹⁰⁸

Esta situación dura hasta 1920, cuando el movimiento obregonista pacta con los defensores de la soberanía oaxaqueña; pese a ello, el gobierno de la entidad establece que Oaxaca seguiría siendo regida por la Constitución de 1857 hasta que volviera a la normalidad la vida de la República. Es hasta mayo de 1920 que se reconoce como ley fundamental del país y del estado la Constitución federal promulgada tres años antes.¹⁰⁹ En noviembre de ese año hubo elecciones para renovar el Poder Ejecutivo y Legislativo. El nuevo gobernante, Manuel García Vigil, convocaría a los trabajos para formular una nueva Constitución estatal.

comunidades mixes y triquis, como se aprecia en los trabajos de Salomón Nahmad, *Fuentes etnológicas para el estudio de los pueblos Ayuuk (mixes) en el estado de Oaxaca*, México, CIESAS-IOC, 1994; y Jorge Hernández Díaz y León Javier Parra Mora, *Violencia y cambio social en la región triqui*, Oaxaca, México, UABJO-COESPO, 1994.

¹⁰⁶ Cruz Iriarte, *op. cit.*

¹⁰⁷ El 3 de junio de 1915 el gobierno de Oaxaca emite un decreto en el que establece que Oaxaca “reassume su soberanía” y declara que gobernará con base en la Constitución de 1857 en tanto no cesen las condiciones caóticas en que vive el país. Este hecho, que perduró por varios años, era motivado por el enfrentamiento entre la élite gobernante oaxaqueña contra el denominado Ejército Constitucionalista de Venustiano Carranza, situación que dura hasta 1920, año en que el movimiento obregonista pacta con los rebeldes oaxaqueños. Francisco José Ruiz Cervantes, *La revolución en Oaxaca. El movimiento de la soberanía (1915-1920)*, FCE, 1986.

¹⁰⁸ Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*, pp. 170-171.

¹⁰⁹ “La Constitución del veintidós”, en Ruiz Cervantes, *Las constituciones...*, *op. cit.*, pp. 182-187.

En 1922 es promulgada la Constitución Política del Estado de Oaxaca. El texto constitucional establece que, para su régimen interior, la entidad se divide en municipios libres, los que se agrupan en distritos rentísticos y judiciales para la mejor administración de las rentas generales del estado.¹¹⁰

También afirma que los poderes del estado son los únicos jerárquicos de los cuerpos municipales, sobre los que ejercen facultades de organización y regulación, sin coartar las libertades que les conceden las leyes. Aquí se hace claramente la distinción entre los nuevos tipos de distrito para que no se confundan con los anteriores distritos políticos que vulneraban la autonomía de las comunidades.

Entre otras cosas, el nuevo ordenamiento establece que los municipios constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones; establece las bases para la elección de los integrantes de los ayuntamientos, los cuales desempeñarán dos clases de funciones: las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio; y las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten; y reconoce la autonomía para administrar libremente su hacienda, la cual se compondrá de los bienes propios del municipio y de los productos de las contribuciones impuestas por la Ley General de Ingresos Municipales (artículos 97 al 103).¹¹¹

La regulación sobre la vida municipal es amplia, comprende toda una sección y abarca de los artículos 92 al 119. Además, en muchos otros preceptos se tocan puntos referentes al municipio. Algunos de ellos refuerzan el papel de la institución, como el caso en el que se les concede el derecho de presentar iniciativas de ley en los asuntos que competen al municipio (artículo 50, fracción IV).

Sin embargo, en otros artículos también se imponen criterios que vulneran la autonomía comunitaria que había sido admitida en leyes anteriores. Así por ejemplo, el artículo 59 señala que dentro de las facultades de la Legislatura se encuentra la de erigir nuevos ayuntamientos si los interesados comprueban contar con la disponibilidad de recursos para su sostenimiento y con una población

¹¹⁰ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Editorial Patria, 1922.

¹¹¹ *Idem*.

no menor de 2,000 habitantes. Al mismo tiempo se establece que pueden suprimir municipios siempre que sus rentas no alcancen para cubrir su presupuesto de egresos. Estos criterios estaban destinados a evitar el crecimiento numérico de los municipios; los legisladores sabían que, de desaparecerlos, podría provocarse una gran inestabilidad política en la entidad.

Similares disposiciones aparecieron en la Ley Orgánica Municipal publicada en diciembre de 1925,¹¹² que organiza a los pueblos de acuerdo a su importancia económica y poblacional en tres categorías administrativas: municipios, los pueblos mayores de 2,000 habitantes; agencias municipales, los mayores de 200 habitantes; y agencias de policía las restantes. Las agencias municipales y de policía, que antes poseían autonomía, son incorporadas a los municipios.

Pronto se ve la dificultad para que estas medidas se implementen en la práctica. Muchos municipios subsisten pese a no reunir los criterios poblacionales requeridos; las agencias nombran directamente a sus autoridades aunque la ley disponía que éstos fueran designados por los ayuntamientos.

La nueva Constitución no define el número de municipios en los que se dividirá la entidad y refiere en un artículo transitorio que “se formará, por ahora, de los municipios existentes a la fecha agrupados en los distritos judiciales y rentísticos actuales. La Ley Orgánica sobre División Territorial que se expida oportunamente expresará cuáles de esos municipios subsistirán, los límites de ellos y la forma en que deban agruparse...”¹¹³

En 1926 fue publicada la División Territorial, en la que bajo el rubro Municipios y sus Agencias se señala la existencia de 589 cabeceras (municipios).

En lo que respecta a la disputa política por el poder municipal en la posrevolución, con la creación de un partido hegemónico las formas de gobierno de las comunidades oaxaqueñas hubieron de adaptarse a una nueva condición para ser reconocidas por el estado: incorporan en su estructura tradicional el cargo de comité

¹¹² “Ley Orgánica Municipal de 1924”, *El Mercurio*, Oaxaca, 4 de diciembre de 1925.

¹¹³ Artículo 12, *Constitución...*, *op. cit.*

del partido –Confederación de Partidos Socialistas (CPS), Partido Nacional Revolucionario (PNR), Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI), sucesivamente– así como los de Comisariado de Bienes Comunales y el Ejidal.¹¹⁴ Además, las autoridades electas bajo las reglas internas de las comunidades (usos y costumbres) debían registrarse bajo las siglas del partido en el poder para cubrir las formalidades necesarias para su reconocimiento legal. A través de este rejuego ellos brindan su lealtad al partido en el poder a cambio del respeto a sus formas de organización internas. Por su lado, el PRI, además de mantener una presencia mayoritaria en el estado, constituía su reserva de votos para los comicios estatales y federales. Era la constitución de la Comunidad Revolucionaria Institucional.¹¹⁵

Esta estrategia del sistema político permitió que la vieja relación de las clases dirigentes con las comunidades indígenas subsistiera con, sin y a pesar del marco jurídico existente.

Por ejemplo, en la Ley Electoral para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de 1920, los partidos no eran los únicos con capacidad para presentar candidatos, éstos podían postularse también de manera independiente.¹¹⁶ La Ley Electoral de Ayuntamientos de 1922 conserva la figura de los candidatos independientes

¹¹⁴Bailón Corres, *Pueblos indios...*, *op. cit.*

¹¹⁵En las montañas de Chiapas las comunidades campesinas, ignoradas o maltratadas por siglos y aun durante el movimiento revolucionario, finalmente, durante la administración del presidente Cárdenas, tuvieron un tratamiento distinto aunque no necesariamente con fines desinteresados. Para que programas gubernamentales como la reforma agraria pudieran funcionar, el gobierno de Cárdenas tuvo que reorientar el gobierno local creando incluso nuevas instituciones, con lo que se llevó a cabo una transformación sustantiva de la vida interna en esos pueblos donde las instituciones que servían a la localidad para oponerse a la intromisión externa fueron cooptadas y adaptadas a las nuevas circunstancias dando lugar a lo que Jan Rus ha llamado la Comunidad Revolucionaria Institucional, porque fueron comunidades donde este proceso dio lugar a que, posteriormente, se fusionaran instituciones e intereses del partido gobernante y las élites de la localidad haciéndolos indistinguibles. Jan Rus, "The «Comunidad Revolucionaria Institucional». The subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968", en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and Negotiation of Rule in Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press, 1994, pp. 265-300.

¹¹⁶El artículo 15 establecía que, para postularse, los ciudadanos requerían el apoyo de 50 ciudadanos del distrito que firmaran su adhesión voluntaria en acta formal, que tuviesen un programa político y que se sujetaran a los requisitos de la ley.

y establece que el secreto del voto es potestativo para el elector.¹¹⁷ Es hasta la Ley Electoral de 1962 cuando desaparecen las candidaturas independientes.

Otro avance es la Ley de Plebiscitos Municipales de 1933, que establece al plebiscito como una forma de solucionar los conflictos postelectorales. Así, cuando se anulase una elección, las autoridades serían electas por una asamblea abierta, lo que se acerca a las formas tradicionales de elección de las comunidades indígenas.

En esa época, aprovechando esta nueva legislación, la Confederación de Partidos Socialistas de Oaxaca (que en la entidad es el antecedente directo del PNR) establece un nuevo procedimiento para designar a sus planillas únicas que defenderían sus colores en todo el estado. Las asambleas se realizan en las cabeceras municipales y se componen con los miembros confederados y del PNR. Acostumbrados a sus mecanismos internos, en las comunidades indígenas el nuevo procedimiento representaba el intento de penetrar sus estructuras.¹¹⁸

LA HISTORIA RECIENTE: DIVERSIDAD Y PLURALIDAD POLÍTICA

En 1940 una reforma a la Ley Electoral modifica el periodo de gobierno municipal: los ayuntamientos, que renovaban la mitad de sus miembros cada año, ahora lo harían cada dos años.

El número de municipios existentes en la entidad tuvo diversas variaciones, algunos se suprimieron y se erigieron otros más. En 1939 la División Territorial señalaba la presencia de 508 municipios.¹¹⁹ Entre 1942 y 1946 las legislaturas estatales otorgaron la categoría de municipios a nueve comunidades pese a que ninguna cumplía con el requisito constitucional de 2,000 habitantes.¹²⁰

¹¹⁷ Manuel González Oropeza, "Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca", *La justicia en la política electoral*, Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, 2001, pp. 11-34.

¹¹⁸ En ese año, por ejemplo, el jefe de la tribu de San Mateo Cajonos solicita al gobierno el decreto por el cual los pueblos del distrito de Villa Alta ya no votarían como lo hacían siempre, pues un agente del gobierno había propalado la versión de que sólo los ejidatarios elegirían a los ayuntamientos. Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*, pp. 194-195.

¹¹⁹ Cruz Iriarte, *op. cit.*

¹²⁰ Gustavo Pérez Jiménez, *La institución del municipio libre en el estado de Oaxaca y su reforma constitucional*, Ediciones Técnicas Universitarias del Gobierno del Estado, 1956, p. 119.

Para 1942, año en que se dicta la Ley de División Política del estado de Oaxaca, la entidad se componía de 571 municipios, 589 agencias municipales y 1,586 agencias de policía.¹²¹ En 1962 se reforma la Constitución local (artículo 59) para otorgar facultades a la legislatura para erigir nuevos municipios, siempre que éstos cuenten con no menos de 5,000 habitantes, o para suprimirlos si estos no llegan a esa población.

Según el censo de 1960 había 572 municipios.¹²² Ya para 1968 el número de municipios era de 570 y las agencias municipales 865.¹²³

En 1974 se reforma nuevamente el artículo para exigir ahora una población de 10,000 habitantes para otorgar la categoría de municipio.

Fuera de esas reformas, el marco legal del municipio tendría pocas variaciones, si acaso, la adecuación a las reformas constitucionales que se daban en el ámbito federal, como la de 1953 que otorga el voto a las mujeres.

A partir de la segunda mitad del siglo xx se acrecienta la disputa por el poder político municipal. La contienda política por los ayuntamientos tiene una gran dinámica entre las décadas de los cuarenta y los sesenta;¹²⁴ las facciones que se forman en las comunidades buscan obtener el control municipal.

En los setenta y los ochenta, las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales en la entidad se ven reflejadas en las luchas por el poder municipal. El movimiento universitario, la caída del gobernador Manuel Zárate Aquino, la emergencia de organizaciones que luchan por el derecho a la tierra y otras de carácter social, forman cuadros y grupos que se convierten en opositores de las élites y cacicazgos que por años habían detentado el poder estatal y municipal. La reforma política federal, impulsada por Jesús Reyes Heróles, que otorga una mayor apertura a los partidos políticos,

¹²¹ *Idem.*

¹²² María de los Ángeles Romero Frizzi y Mercedes Olivera, "La estructura política de Oaxaca en el siglo xvi", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. xxxv, núm. 2, abril-junio de 1973; citado por Cruz Iriarte, *op. cit.*

¹²³ Cruz Iriarte, *op. cit.*

¹²⁴ Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*, pp. 199-202.

permite generar condiciones para la aparición de nuevos grupos y organizaciones que ven en el espacio municipal el eslabón para ejercer el poder y el control, primero de sus comunidades y posteriormente de la región.

En 1978 la Constitución oaxaqueña es reformada para dar esta apertura en la contienda democrática; en 1979 se promulga la nueva Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca (LOPPEO); la más importante adición en materia municipal de estas reformas lo constituye el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, las minorías tendrían derecho a integrarse en la institución que gobierna los municipios. Estas reformas constituyen un referente indispensable en la nueva dinámica en que se inscribe la disputa por los ayuntamientos a partir de 1980.

Desde la década anterior empiezan las primeras rupturas internas del prísmo que alimentan una incipiente oposición en los municipios. Al mismo tiempo, en municipios y microrregiones se constituyen organizaciones que se aprestan a la conquista del poder municipal, en algunos casos bajo el amparo de partidos distintos al PRI, en otros bajo la forma de candidaturas independientes pese a que éstas no eran reconocidas legalmente.

Surgen entonces la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI); el Frente Único Democrático de Tlacolula (FUDT), el Comité para la Defensa de los Intereses del Pueblo en Miahuatlán (CDIP), Unidad Democrática Revolucionaria de Yosondúa (URDY), la Unión de Organizaciones Democráticas y Populares de Telixtlahuaca (UODPT), Unidad Popular de la Mixteca (UPM), entre otras.

En este contexto, en 1983 el gobernador del estado, Pedro Vásquez Colmenares, presenta una iniciativa de reformas constitucionales en materia municipal que es acompañada por el Proyecto de Reestructuración Política Administrativa para los Municipios del Estado de Oaxaca, propuesta que pretendía reducir de 570 a 75 los municipios para lograr “el desarrollo y progreso del estado”.¹²⁵ El proyecto recibió el rechazo de los municipios, las

¹²⁵Cruz Iriarte, *op. cit.*

muestras de inconformidad se sucedieron en la entidad; ayuntamientos y diversos actores políticos se opusieron a esta iniciativa. Así lo recuerda, por ejemplo, Romualdo Pacheco, expresidente de Ixtlán de Juárez y fundador de la Unión Liberal de Ayuntamientos del Distrito de Ixtlán (ULA).¹²⁶

La ULA tenía poco tiempo de haberse formado cuando nos enteramos del proyecto del gobernador Vásquez Colmenares, por sus antecedentes familiares (es hijo del ex gobernador Genaro V. Vásquez, de origen serrano) tenía identificación con la región y nos tenía una deferencia especial. Sin embargo, se comentaba que la aplicación de su proyecto de unir a varios municipios en uno para disminuir su número, iniciaría en la sierra, esta situación nos preocupó pues ninguno de los municipios estaba dispuesto a perder su categoría; este proyecto fue motivo de reuniones y debate entre nosotros y llegamos a la conclusión de que no íbamos a permitir que se hiciera en la sierra.

Por esos días se celebraba el cumpleaños del gobernador, en la ULA nos organizamos para ir a felicitarlo, le llevamos unos presentes y llegamos con una banda de música; era muy temprano cuando llegamos a su casa. Pero, cuando pasamos a felicitarlo le dijimos: “gobernador, estas son las muestras de afecto de sus paisanos de la sierra, que siempre lo apoyan en todo, sólo que le pedimos que su proyecto de disminuir el número de municipios no empiece por la sierra, porque no lo vamos a permitir y las cosas se pueden poner muy feas”.¹²⁷

Similares muestras, algunas incluso más beligerantes, se sucedieron en otras regiones del estado; la autonomía, tan cara para

¹²⁶La constitución de la ULA, a la que pertenecen los 26 municipios del distrito de Ixtlán, fue apoyada por instancias gubernamentales ante el surgimiento de una organización independiente en la zona que luchaba por recuperar para las comunidades las concesiones para la explotación forestal y se mostraban opositoras a la actuación de los gobiernos federal y estatal: la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez. Sin embargo, aun cuando el objetivo de la ULA era garantizar el control municipal, pronto se constituyó en un espacio de negociación entre los ayuntamientos serranos y el gobierno estatal.

¹²⁷Entrevista con Romualdo Pacheco Pérez.

los municipios, sería defendida apasionadamente y el peligro de una verdadera revuelta municipalista hizo abortar el proyecto.

Sin embargo, algunas de las disposiciones que establecía la iniciativa de reforma constitucional sí fueron aprobadas, como la modificación del requisito poblacional para formar un municipio. Estas reformas se realizaron para ajustar el marco jurídico municipal con el ordenamiento federal merced a la reforma municipal de 1983. En Oaxaca las modificaciones al marco jurídico estatal son publicadas en 1984.

Las nuevas disposiciones establecen como requisito para obtener la categoría de municipio contar con una población de 15,000 habitantes. Se otorgaron facultades al Congreso para la desaparición de poderes municipales. También se cambió la fecha de toma de posesión del ayuntamiento del 1o. de enero al 15 de septiembre. Sólo en dos ocasiones fue observable esta regla: 1983 y 1986. En 1989 se volvió a la práctica tradicional, en la que el cambio de poderes municipales se realiza el primer día de enero, y es que pocos municipios habían observado la nueva fecha de inicio del periodo municipal.

En ese mismo año, 1984, se promulgó una nueva Ley Orgánica Municipal que sustituía a la vieja Ley de Ayuntamientos de 1925.

Con las reformas de 1983, nuevas condiciones aparecen en la vida municipal. Una mayor descentralización de facultades, obligaciones y recursos dan a esta institución una nueva dinámica interna. En las últimas dos décadas se han dictado una serie de disposiciones legislativas destinadas a regular diversos aspectos del quehacer municipal: Ley de Obra Pública y Adquisiciones, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Educación, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Hacienda, entre otras.

En 1984 se publica la División Territorial que marca la existencia de 570 municipios y 726 agencias.

La disputa por el control de los municipios se acrecentó en la lucha por conquistar los ayuntamientos. Así lo muestra el alto número de conflictos por motivos político-electorales que se acrecentaron a partir de la década de los setenta.

Aun cuando el PRI mantenía la hegemonía política en las elecciones locales, esto no era garantía de comicios pacíficos y sin conflicto. Tan es así, que en 1974 se anularon elecciones en 12 municipios, en 13 se designaron Juntas de Administración Civil y en dos se integraron ayuntamientos coaligados (distribución paritaria de las regidurías) y en otros hubo conflicto poselectoral, siendo un total de 45. En 1977 los casos conflictivos fueron 37.¹²⁸ En 1980 se presentaron 56 casos con conflictos poselectorales, en 1983 fueron 53. En 1992, el día de la toma de posesión de las nuevas autoridades, en 36 municipios no se pudo realizar porque los palacios municipales estaban tomados.¹²⁹

En esa época era común que pasada la jornada comicial numerosos palacios municipales fueran “tomados” por alguno de los grupos en pugna. Sin embargo, a medida que se establecen mecanismos legales e institucionales para la resolución de las inconformidades, los conflictos disminuyen.

Pese a esos problemas, en los municipios es donde los esfuerzos por construir una entidad democrática han tenido sus mejores logros. La pluralidad política en Oaxaca se empieza apreciar desde 1974, cuando se presentan triunfos opositores en 11 municipios. En 1977 los partidos opositores al PRI obtienen el triunfo en 19 ayuntamientos; en 1980 ya son 20 municipios para la oposición y en 1989 obtienen el triunfo en 31.¹³⁰ Los más importantes se dan en Juchitán, que se convierte en el bastión de la COCEI, y en Tlacolula, en donde el FUDT, tras un plebiscito, logra obtener un importante triunfo en 1986.

En esa década, pese a que la legislación no reconocía a las reglas internas de las comunidades para la elección de autoridades locales, el PRI, que era el que registraba a casi todas las planillas que contendían por los ayuntamientos, en su convocatoria para seleccionar a sus candidatos a presidentes municipales establecía como uno de los mecanismos el de los “usos y costumbres” de los pueblos. En

¹²⁸ Cruz Iriarte, *op. cit.*

¹²⁹ Víctor Raúl Martínez Vásquez y Fausto Díaz Montes (coords.), *Elecciones municipales en Oaxaca*, IEE, 2001.

¹³⁰ Cruz Iriarte, *op. cit.*, Martínez Vásquez y Díaz Montes, *op. cit.*

1986, por ejemplo, ese partido informaba que en 500 municipios esa sería la vía de elección.

En la legislación oaxaqueña, en 1990 se realizan modificaciones constitucionales que reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Una de las mayores aportaciones de este reconocimiento es que delimita el espacio en los cuales habrían de ejercitarse estos derechos: el municipio, como veremos en el capítulo 2.

En 1995 se realizan reformas al código electoral y se reconocen las normas locales vigentes en las comunidades para elegir a sus autoridades municipales.

En 1998 la Legislatura aprueba nuevas reformas a la Constitución local en materia indígena, reconociendo la autonomía de pueblos y comunidades, sus sistemas normativos, y estableciendo una serie de preceptos que garantizan los derechos indígenas en la entidad. De la misma forma se expide el ordenamiento reglamentario de esas disposiciones decretándose la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que también establece importantes prevenciones en materia municipal.

Como parte del proceso de adecuación de las leyes estatales al marco federal, en 2000 se realizó en Oaxaca una reforma constitucional que agrupó en el artículo 113 de la Carta Magna local las disposiciones referentes a esa institución que antes se encontraban dispersas en varios artículos.

La disputa por el poder municipal

La nueva realidad política del estado tiene un punto de quiebre en 1995. En ese año son reconocidos los usos y costumbres de los municipios indígenas para la elección de sus autoridades locales, 412 ayuntamientos son electos por esa vía, 12 más son considerados “de transición” y 146 del régimen de partidos políticos.

En 1998 se fija que son 418 los municipios usocostumbristas y 152 del régimen partidario. En estos últimos el prisma inicia en 1995 un fuerte descenso al perder en 46 municipios, entre ellos la capital del estado y algunos de los principales centros de pobla-

ción de la entidad; en 2001 y 2004 la oposición avanza aún más y la hegemonía del priísmo se pierde.¹³¹

Este escenario marcaría la pauta para que élites gobernantes, partidos y otros actores políticos intentaran recuperar u obtener el control de las municipalidades. Los municipios son vistos como un mecanismo de control regional y un bastión para la búsqueda del poder estatal, por lo que han sufrido una serie de embates en detrimento de su autonomía. En el marco jurídico se intentan concretar mecanismos que limiten la actuación de los ayuntamientos y permitan el control político del espacio municipal, ya mediante leyes que violentan la autonomía o bien haciendo un uso discrecional de figuras jurídicas, como la desaparición de poderes en los municipios y la suspensión o revocación del mandato de los concejales. A partir del año 2000 esta situación se agudiza.

Los primeros intentos legislativos por reducir la autonomía municipal se realizan en la Ley de Obra Pública en 2001.¹³²

Luego, para presionar a los ayuntamientos a establecer diversos acuerdos políticos como la integración de un mayor número de regidores plurinominales, la Legislatura suspendió la entrega de participaciones a una decena de municipios. Oportunos juicios de amparo, ganados por las autoridades municipales, evitaron la consumación de esa anticonstitucional decisión.

En septiembre de 2001 se formuló una nueva Ley Municipal,¹³³ ordenamiento aprobado por la LVII Legislatura, que presentaba

¹³¹ En 1995 el PRI pierde la capital del estado (el ganador fue el PAN) y los principales centros de población del estado: Juchitán (PRD), Huajuapán (PAN), Tuxtepec (PAN), entre otros. Las elecciones municipales de 2001 delimitaron una nueva geografía política en Oaxaca; el PRI, en el trienio 1999-2000, había gobernado en 113 municipios, para 2001 ganó 86 ayuntamientos, 27 menos. En 2004, si bien el priísmo recuperó la capital estatal y Salina Cruz, perdió Juchitán; Xoxocotlán y los municipios más importantes siguen siendo gobernados por la oposición.

¹³² *Periódico Oficial del Gobierno de Oaxaca*, 11 de septiembre de 2001. Ahí se establece que los ayuntamientos han de aportar a la Contraloría del gobierno estatal un porcentaje para cubrir la supervisión y vigilancia que esa dependencia efectuase en los procesos de ejecución de la obra pública. Sin embargo, ni los ayuntamientos pueden ser obligados a cubrir esas cuotas ni es atribución de la Contraloría la fiscalización de la hacienda municipal, la que debe ser evaluada por la Contaduría Mayor de Hacienda. A principios de 2003 la Contaduría Mayor de Hacienda intentó convenir con los ayuntamientos el cobro de un 3 por ciento de sus participaciones para realizar la fiscalización de los recursos municipales, lo cual es obligación legal de este organismo. La protesta y oposición de autoridades impidieron la consumación de este agravio.

¹³³ Decreto núm. 273.

importantes avances en la materia, pero que no fue publicado porque el Ejecutivo realizó una serie de observaciones en temas en los que no estaba de acuerdo. Como lo marca el procedimiento, la ley fue devuelta al Congreso para que considerara el punto de vista del Ejecutivo.

La iniciativa quedó archivada y no volvió a ser discutida. Inesperadamente, en octubre de 2002, ya con la LVIII Legislatura, se publica una Ley Municipal que, además de incorporar las observaciones hechas por el Ejecutivo, añade otras disposiciones que no fueron valoradas por los diputados ni sometidas a un dictamen de la comisión legislativa correspondiente ni fue votada por el pleno del Congreso, por lo que no tenía validez legal alguna,¹³⁴ constituía una ley apócrifa.

Entre las nuevas disposiciones se encontraba la facultad que se otorgaba a la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso local para certificar al contralor municipal y removerlo si así lo considera pertinente. La situación fue puesta al descubierto al intentar aplicar esta disposición al ayuntamiento de Oaxaca, mismo que interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional contra la Cámara de Diputados.

Ante ese cúmulo de irregularidades y previo a la decisión de la Corte, en enero de 2003 las fracciones parlamentarias acordaron una salida política a las violaciones legales:¹³⁵ la destitución del director jurídico del Congreso local y del titular de la Contaduría Mayor de Hacienda; la abrogación de la ley irregular, dando vigencia a la aprobada en septiembre de 2001.¹³⁶ Se acuerda elaborar una nueva iniciativa, en un periodo de tres meses, previa realización de una consulta popular al respecto.

Durante 2003 y 2004 no se realiza la consulta pública acordada. Los diputados de la fracción parlamentaria del PRD, que forman

¹³⁴Extra del *Periódico Oficial* del 21 de octubre de 2002.

¹³⁵Los diputados intentan así eludir su responsabilidad alegando desconocer lo que sucedió. Sin embargo, el decreto publicado lleva las firmas de los diputados integrantes de la Mesa Directiva del mes correspondiente; además, debe ser enviado para su publicación al *Periódico Oficial* por el oficial mayor; es revisado por la Dirección Jurídica del Ejecutivo y firmado para su publicación por el secretario general de Gobierno. A ninguno de estos personajes se le fincó responsabilidad alguna.

¹³⁶*Periódico Oficial* del 10 de enero de 2003.

parte de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, elaboran una propuesta con algunos puntos de avanzada en el tema que discuten con algunos sectores de la sociedad. La fracción priísta anuncia contar también con un proyecto propio; sin embargo, éste no se da a conocer. La reforma municipal habría de esperar.

De nueva cuenta, en forma imprevista, en el mes de octubre de 2004, en el último periodo de sesiones de la LVIII Legislatura, se aprueba en una sesión secreta (establecida en la Ley Orgánica del Poder Legislativo en situaciones especiales) una nueva Ley Municipal que deroga la anterior; en sus transitorios establece como fecha de iniciación de su vigencia el 1.º de enero de 2005. La ley no fue publicada, requisito indispensable para adquirir eficacia jurídica.¹³⁷

En el aspecto político la disputa por el poder municipal es cada vez más fuerte. En los municipios de usos y costumbres la situación de conflicto político se analiza en el capítulo cuatro de este libro. En el caso de los municipios por partidos políticos, si bien han disminuido los conflictos poselectorales, el uso discrecional de la figura de la desaparición de poderes y revocación de mandato se ha utilizado arbitrariamente.

Aunque la ley es clara respecto a las causas y el procedimiento que se lleva a cabo para la desaparición de poderes,¹³⁸ en la prác-

¹³⁷ La Ley Municipal aprobada por la LVIII Legislatura no tiene aportación relevante en materia municipal. Si bien tiene orden y organización, además de que en algunos rubros se detallan las facultades, derechos y obligaciones de los municipios, no toca temas sustantivos como la representación política, la transparencia en el manejo de los recursos y la rendición de cuentas, la distribución de recursos, el periodo municipal, el servicio civil de carrera. En apariencia no hay razón para que no sea publicada. Esto puede ser porque en algunos de los aspectos más delicados en materia municipal, que tiene que ver con la vigilancia del manejo de la hacienda municipal y la estabilidad política, no se tocan en este nuevo ordenamiento. Todo lo que tiene que ver en materia de desaparición de poderes, suspensión y revocación de mandato, designación de administradores o concejos municipales y fiscalización de los recursos públicos, tiene un señalamiento común: "se aplicará lo establecido en la Ley de Facultades del Congreso en Materia Municipal", ordenamiento que no existe y en el que podrían establecerse disposiciones que limiten la autonomía municipal.

¹³⁸ De acuerdo con la Ley Municipal vigente, son 10 las causas graves por las que la legislatura puede tomar esa decisión: la falta absoluta de la mayoría de los integrantes del cabildo; la violación reiterada por el ayuntamiento de las garantías individuales y sociales; la adopción por el ayuntamiento de formas de gobierno distintas a las establecidas en las leyes; los conflictos reiterados entre ayuntamiento y comunidad; violación de las normas electorales por el ayuntamiento; la alteración de la Ley de Ingresos, planes y programas de desarrollo

tica son los intereses políticos, partidarios o de facciones, los que privan en estas decisiones. En algunos casos, pese a que se cumplen con las causales contempladas en el marco jurídico, ha sido menester que el conflicto alcance grados de violencia graves, incluso con enfrentamientos y muertes, para que la Legislatura por fin tome una decisión largamente pospuesta pese a los antecedentes de ingobernabilidad y conflicto permanente que en esos municipios existen con un alto costo político y social. Paradójicamente, en otros casos, por simples componendas políticas, sin ajustarse a lo que la ley establece en la materia, se realiza esta acción legislativa sólo para favorecer a determinado grupo o personaje político. En algunos otros municipios la figura ha sido utilizada como mecanismo de castigo político o recompensa, según denunciaron los actores locales. Algunos de estos casos los abordamos en el último capítulo.

Esta situación llegó al extremo de que en el periodo 2002-2004 se desaparecieron poderes o se suspendió el mandato de los ediles en 38 municipios.¹³⁹

Así las cosas, en medio de una intensa disputa por el poder local, pero también con graves conflictos entre cabeceras y agencias por los recursos de las participaciones federales (situación que analizamos en el capítulo 5), el municipio oaxaqueño continúa siendo factor esencial de la reproducción de la organización política y social del estado. Como desde la Colonia, en el siglo XXI el municipio oaxaqueño mantiene esta importancia estratégica en la distribución y control del poder regional y es factor fundamental para la gobernabilidad del estado.

municipal; disposición de bienes del patrimonio municipal; la permisión de que extranjeros se inmiscuyan en asuntos del estado o municipio; falta de comprobación y aplicación correcta de los recursos públicos; y abandono en el ejercicio de sus funciones.

¹³⁹ Cuauhtémoc Blas López, *Ínsula de rezagos*, Editorial Siembra (en prensa).

La política del reconocimiento en Oaxaca

ANTECEDENTES

EN LA primera mitad del siglo XX en Oaxaca, la relación entre las élites gobernantes y los pueblos indígenas transcurre, aunque irregular, sin grandes acontecimientos. Es hasta las últimas décadas en que surge un importante movimiento que lucha por reivindicar los derechos indígenas que va a cambiar sustancialmente dicho *impasse*.

En 1990, una reforma a la Constitución estatal inicia un proceso de reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el relativo a sus tradicionales formas de elección. En 1995, el código electoral de la entidad es reformado para reconocer expresamente a los usos y costumbres de los pueblos indígenas como un sistema de elección de sus autoridades locales. En 1997, una nueva reforma electoral aclara y precisa este régimen electoral, al que denomina ahora: elección por normas de derecho consuetudinario. En 1998 nuevas reformas constitucionales dan lugar a la creación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

Los factores y el contexto en que se dan estas reformas al marco jurídico estatal son abordadas en este capítulo. Posteriormente se revisa el debate que siguió a este reconocimiento legal de las tradicionales formas de elección de las autoridades locales de la población indígena.

Memoria del reconocimiento

La relación entre las élites políticas y económicas de Oaxaca y los pueblos indios, como apreciamos en el capítulo anterior, tienen tras sí una larga historia, que ha encontrado reflejo en la legislación. La existencia de una memoria de la política del reconocimiento es una variable que puede ilustrar por qué se dieron estas reformas.

La memoria del reconocimiento en Oaxaca no se reduce al marco jurídico; comprende un entramado político y social y una especial relación entre las élites políticas y económicas y los pueblos indios.¹⁴⁰ La construcción de esta entidad va aparejada con negociaciones, pactos y alianzas, entre los grupos dirigentes y los pueblos indios. Reconocer derechos de los pueblos indios a cambio de mantener el control político y social; adaptarse a este juego político y mantener la estabilidad a cambio de ver respetados sus derechos, forma parte del intrincado sistema político oaxaqueño. Por supuesto, la relación no está exenta de simulaciones, posiciones demagógicas y un uso instrumental, por todas las partes, del discurso del reconocimiento.

Además, hay que considerar que una característica del sistema político oaxaqueño es la actuación de su clase política a partir de la coyuntura y la valoración del costo-beneficio que en el plazo inmediato puede redituárle cualquier acción política.¹⁴¹

El reconocimiento de la multiculturalidad ha caracterizado a la política legislativa en las últimas décadas, con todas las contradicciones que ésta presenta.¹⁴² Situación que se puede apreciar en la historia reciente de Oaxaca. En 1970 se promulgan dos leyes que crean las academias de la lengua mixteca y la zapoteca. Aunque el objetivo expreso era conservar estas lenguas como una mani-

¹⁴⁰ Al respecto pueden verse los trabajos de Jaime Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*; y de Edgar Mendoza, *op. cit.*

¹⁴¹ Lourdes Morales, "Usos y costumbres diez años después: hipótesis en torno al caso oaxaqueño", ponencia presentada en la mesa redonda, Usos y Costumbres, Balance de una Década, IISUABJO-Educa, abril de 2005.

¹⁴² Víctor Leonel Juan Martínez, "¿De la ficción constitucional al espejismo multicultural? Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña", en *Diez voces a diez años; reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años de sus reconocimiento legal*, Educa, 2005.

festación cultural del estado, son muestra de la importancia que los pueblos indígenas tienen en Oaxaca.¹⁴³ En sentido contrario, en 1977 se dicta la Ley de Integración Social que tiene por objetivo “la investigación sistemática sobre la variedad de tradiciones, costumbres, idiomas, etcétera, de los diversos pueblos que habitan en el territorio oaxaqueño”, y “aprovechar cuanto de positivo haya en los hábitos, ideas y pensamientos de los diversos grupos marginados, como esencia nacional, para la creación de verdaderos valores culturales”.¹⁴⁴ Otra vez, las contradicciones se presentan en el marco jurídico.

En 1986 fue creada la Procuraduría de la Defensa del Indígena (Prodi). La creación de la PRODI, un organismo de corte asistencialista,¹⁴⁵ realizada en el marco de la reglamentación de la Ley Orgánica del Cuerpo de Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca (promulgada cuatro años antes), constituía una incipiente respuesta al activismo que en ese entonces iniciaban organizaciones indígenas para el reconocimiento de la pluriculturalidad en la entidad.

Por esos mismos años, el PRI establecía en sus convocatorias que uno de sus métodos de elección de sus candidatos a las presidencias municipales, en más de 500 municipios, serían “los usos y costumbres” de los pueblos.¹⁴⁶

En 1987 el gobernador del estado reconocía que en más de 400 municipios de la entidad la elección de sus autoridades locales se hacía mediante una sólida costumbre política particular, “en los que se practica una democracia milenaria casi perfecta”.¹⁴⁷

¹⁴³ La ley establecía que el objetivo de las academias era estudiar los idiomas, estructura y variables dialectales. Decretos 166 y 167, publicados en el *Periódico Oficial* del 28 de noviembre de 1970. Las leyes, al no haber sido derogadas o abrogadas continúan vigentes. Con esta misma visión de acervo cultural, en la Ley del Museo de Oaxaca de 1989, establece como uno de sus objetivos mostrar “los valores culturales de las diversas etnias de Oaxaca”.

¹⁴⁴ *Periódico Oficial* del 17 de diciembre de 1977.

¹⁴⁵ Su finalidad era “liberar a los indígenas que se encuentran privados de su libertad por causa de problemas relacionados con su condición socioeconómica y cultural”. Acuerdo núm. 27 por el que se crea el Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca. *Periódico Oficial*, extra del 26 de septiembre de 1986.

¹⁴⁶ Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*

¹⁴⁷ Entrevista al gobernador de Oaxaca, Heladio Ramírez López, diario *Novedades*, julio de 1987, citado por Cruz Iriarte, *op. cit.*

Era el reconocimiento a la existencia de reglas y cultura política propia de estas comunidades.

El movimiento indígena

En las últimas décadas, ante las nuevas circunstancias estatal y nacional, e incluso local, los pueblos indígenas iniciaron un particular proceso de reinterpretación y reorientación de sus formas organizativas, y de sus estrategias, objetivos y medios de lucha.

A finales de la década de los sesenta y en los setenta surge un sinnúmero de organizaciones sociales, que persiguen los más diversos fines: desde luchar por los intereses del campesinado, de los productores de café, la coordinación entre autoridades municipales, la defensa de los migrantes, la lucha agraria, o que son consecuencia de divisiones regionales. Pronto, a sus demandas iniciales habrán de sumar la defensa de la identidad cultural. Más allá de sus demandas más visibles, estas organizaciones tienen un referente común: sus reclamos están basados en comunalidades históricas, lingüísticas o culturales, que son usadas como justificantes para su movilización política.¹⁴⁸ Diversos son los actores y circunstancias que hicieron posible la aparición y consolidación de estas organizaciones. En algunas de ellas juegan un importante papel los profesores bilingües y los jóvenes que después de salir de sus tierras a estudiar, regresan con una formación universitaria y que dadas las condiciones de la situación agraria y campesina inician un proceso de lucha.¹⁴⁹

La influencia de la Iglesia católica es innegable en este proceso; la opción por los pobres, la teología de la liberación y la constitución de las comunidades eclesiales de base, tienen un notable influjo en varias de estas agrupaciones.¹⁵⁰ Existen también esfuerzos impor-

¹⁴⁸ Jorge Hernández-Díaz, *Reclamos de la Identidad. La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

¹⁴⁹ El Movimiento Unificado de Lucha Triqui (MULT), la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI) y la Coalición de Maestros y Promotores Indígenas de Oaxaca (CMPIO), son algunas de éstas.

¹⁵⁰ Como en los casos del Centro Diocesano Pastoral Indígena (Cedipio), la Unión de Comunidades de Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), la Unión de Comunidades Indígenas Cien Años de Soledad (UCI-100 años), el Centro de Derechos Humanos Flor y Canto, y la Organización Mixtecos-Chatinos-Zapotecos (Michiza).

tantes por conjuntar a diversas comunidades y construir espacios de carácter regional e incluso estatal.¹⁵¹ Pronto estas organizaciones pasan de las demandas productivas, campesinas, agrarias o las luchas políticas municipales, a reivindicar su lucha por la autonomía y pugnar por el respeto y reconocimiento a los derechos indígenas.

Así, por ejemplo, en 1982 tres organizaciones de la sierra norte: la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez (Odrenasij); el Comité Organizador y de Consulta para la Unión de los Pueblos de la Sierra Norte (Codeco) y, el Comité de Defensa y Desarrollo de los Recursos Naturales de la Región Mixe (Codremi), demandan:

Respeto absoluto a nuestra autodeterminación comunitaria sobre nuestras tierras, sobre todos los recursos naturales y las formas de organización que deseemos darnos de parte de cualquier grupo, clase o sector social, así como de cualquier régimen de gobierno, en tanto que por herencia tenemos derechos originales sobre ellos.¹⁵²

Esta demanda del movimiento indígena en Oaxaca va cobrando mayor vigor, y el discurso se torna más exigente en torno a la reivindicación de respeto a la autodeterminación que engloba “el respeto irrestricto a las leyes tradicionales que rigen el gobierno comunitario, el tequio y el gobierno municipal, que son instituciones básicas para que una población tenga carácter de comunidad indígena”.¹⁵³

Se tiene ya la claridad de que la lucha por la autodeterminación habrá de desembocar necesariamente en la disputa por el poder político municipal: “Porque, una vez que el poder esté en manos de las comunidades se podrá planificar de una manera más tran-

¹⁵¹ Ese el caso de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni), la Asamblea de Autoridades Mixes (Asam), Servicios del Pueblo Mixe (Ser-Mixe), Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez (Unosjo) y el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB).

¹⁵² Jorge Hernández-Díaz, “Etnicidad y nacionalismo en México: una interpretación”, en Jorge Hernández Díaz *et al.*, *Etnicidad, nacionalismo y poder*, UABJO, 1993.

¹⁵³ Joel Aquino, “La autodeterminación Yalalteca”, revista *México Indígena*, núm. 8, mayo de 1990.

quila y precisa de acuerdo con las necesidades básicas de las comunidades".¹⁵⁴

Al acercarse la fecha del quinto centenario de la llegada de los españoles a América, la discusión en torno a los derechos indígenas cobra mayor vigor; el movimiento de organizaciones y comunidades se fortalece en Oaxaca y se logran las primeras enmiendas a la Constitución local en la materia. Entre 1992 y 1994 se organizan diversos encuentros nacionales y estatales en los cuales va cobrando cada vez más fuerza la demanda del reconocimiento a las tradicionales formas de organización y de elección de las autoridades locales de las comunidades.¹⁵⁵

En este contexto, la aparición del EZLN en enero de 1994 viene a dar un nuevo impulso a estas organizaciones que replantean con mayor fuerza las demandas de respeto a los derechos indígenas y la lucha por la autonomía; incluso aquellas que no surgieron con ese objetivo aprovechan la coyuntura e incorporan este discurso a sus movilizaciones.¹⁵⁶ Es el oaxaqueño el movimiento indígena más organizado del país, con gran capacidad de movilización y una alta elaboración intelectual y discursiva.

Además, algunas de estas organizaciones fueron consideradas de atención especial a la luz del levantamiento zapatista.¹⁵⁷

¹⁵⁴ *Idem.*

¹⁵⁵ Mientras esto acontecía en México y Oaxaca, los derechos de los pueblos indígenas cobran especial relevancia en el plano internacional en las últimas cinco décadas. En 1957 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. En 1965 la ONU realiza la Convención Internacional Racial; y en 1966 adopta el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 1982 la ONU integra el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. En 1989, la OIT establece el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, estando en vigor desde 1991. Los dos primeros países en ratificar ese convenio fueron Noruega y México. En la década de los setenta inicia una oleada de reconocimientos constitucionales a los derechos indígenas en varios países de América: Panamá (1971), Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), México (1992 y 2001), Guatemala (1992), El Salvador (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994), Ecuador (1978, 1994 y 1998) y Venezuela (1999). Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI, 1994; y José Aylwin O., *Los pueblos indígenas y el reconocimiento constitucional de sus derechos en América Latina*, <http://www.grupochorlavi.org/tierra/docs/tercerasemana.doc>

¹⁵⁶ Tal es el caso de la COCEI, que no se reivindica como una organización indígena, pero que trasciende merced a la fortaleza de la cultura zapoteca que es la que le da sustento y fuerza.

¹⁵⁷ En particular el MULT cuya principal área de influencia es la zona triqui, en la región mixteca, con una larga tradición de lucha, que ha protagonizado enfrentamientos violentos en la zona.

Una preocupación del Estado mexicano era desactivar la beligerancia que en la solidaridad con el movimiento zapatista podría despertar en las organizaciones sociales e indígenas oaxaqueñas. Una rápida respuesta a algunas de sus principales demandas, como las de la autonomía política-electoral para la elección de sus autoridades locales, que funcionaba *de facto*, podrían amainar la posibilidad de que la influencia zapatista del uso de la violencia para cambiar el sistema político llegara a Oaxaca. Esta consideración fue uno de los factores presentes en el reconocimiento legal de las elecciones por usos y costumbres.

LAS PRIMERAS REFORMAS. EL SEXENIO DE HELADIO

EN 1986 asume la gubernatura de Oaxaca Heladio Ramírez López, de origen mixteco, ligado al sector campesino del PRI. Durante los primeros años de su mandato se presenta en la entidad un alto número de conflictos político-electorales, las organizaciones sociales de izquierda cobran mayor fuerza e incluso conquistan presidencias municipales.¹⁵⁸ Además, existen dos movimientos que marcan el rumbo de la dinámica social en ese tiempo. El primero, las secuelas del movimiento universitario de finales de la década de los setenta; el segundo, la movilización del magisterio oaxaqueño.

El movimiento indígena tiene ya una presencia importante en la entidad; entonces Heladio Ramírez intenta establecer un nuevo marco jurídico e institucional para la atención de los pueblos indígenas. Ya desde su Plan Estatal de Desarrollo, había definido 10 prioridades para su administración, una de ellas fue la atención especial a los grupos indígenas.¹⁵⁹

En 1990, el gobernador envía una iniciativa de reformas constitucionales al Congreso local. Aunque la propuesta no fue aprobada en su totalidad, se hacen adiciones importantes: se reconoce

¹⁵⁸ La COCEI se consolida en el gobierno de Juchitán; el FUDT obtiene la presidencia municipal de Tlacolula; surge la Unión General de Obreros y Campesinos de la Cuenca del Papalopan (UGOCEP).

¹⁵⁹ *Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992*, Gobierno del Estado de Oaxaca.

la composición étnica plural del estado; establece la preservación del tequio y afirma que “en la ley se establecerá el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”, entre otras disposiciones en materia educativa, agraria, municipal, que tenía que ver directamente con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.¹⁶⁰

Se suceden entonces una serie de reformas a la legislación secundaria; sin embargo, el sustento que se daba a esas modificaciones era débil. Además, la legislación no hacía sino reconocer lo que en la vida cotidiana de los pueblos ya se daba, entonces en una vista superficial parecía no tener gran impacto. En lo que respecta a la materia electoral, sólo se agregó un párrafo al artículo 17 del código electoral estableciendo que “en los municipios que se rijan por usos y costumbres se estará a lo dispuesto por el artículo 25 constitucional” (lo que en términos concretos no tenía significado alguno).

Tuvieron que transcurrir dos años más para que, en 1992, en la Constitución federal se reconociera el carácter pluricultural de la nación; sólo una década más tarde se incorpora a la Carta Magna el reconocimiento a derechos de los pueblos indígenas.

Un elemento a resaltar en esta reforma fue la presencia de un equipo de asesores que destacaban por el trabajo que habían realizado en la academia y con las comunidades indígenas y organizaciones sociales y campesinas, que además contaban con una amplia red de relaciones con dirigentes e intelectuales indígenas. Su conocimiento del tema y su formación profesional fueron factores importantes en la elaboración de la iniciativa. Entre ellos se encontraban Salomón Nahmad, Gustavo Esteva y Armando Labra.¹⁶¹

¹⁶⁰ Decreto 86, del 9 de agosto de 1990.

¹⁶¹ Salomón Nahmad Sittón, había sido director adjunto del INI en 1972; organizó junto con Guillermo Bonfil Batalla, el Congreso de Pátzcuaro en 1975; fue director de Educación Indígena de la SEP. En 1983 es designado director del INI; es defensor del etno-desarrollo y considerado uno de los antropólogos “críticos”. El economista Gustavo Esteva, al igual que Nahmad, hace carrera en el servicio público con el equipo del ex presidente Luis Echeverría. Armando Labra, economista destacado, académico de la UNAM, formado también en el echeverrismo es el coordinador de asesores de Heladio Ramírez. Los tres personajes continúan en esa función en el siguiente sexenio, con Diódoro Carrasco.

LOS DERECHOS POLÍTICOS.
EL SEXENIO DE DIÓDORO

UN MARCO jurídico de avanzada en materia indígena; un movimiento indígena fortalecido; una discusión nacional e internacional en torno al reconocimiento de los derechos indígenas, fueron parte de la herencia que recibiera la administración de Diódoro Carrasco en 1992. En la memoria de su Consulta Estatal para el Progreso, realizada durante su campaña como candidato del PRI a la gubernatura, el diagnóstico de la problemática indígena se centra sobre todo en aspectos culturales, económicos y productivos, dejando de lado las reivindicaciones políticas e incluso la formulación de un nuevo marco jurídico,¹⁶² aspectos que, al transcurrir el sexenio diodorista, habrían de recibir una atención fundamental.

En el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998¹⁶³ se habla vagamente del respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, pero no se enuncia ningún medio para garantizarlo. Pero la situación política estatal y nacional había cambiado. Las controvertidas elecciones federales de 1998 dejaron honda huella en el escenario político nacional. Oaxaca no podía sustraerse a esta realidad.

La necesidad de legitimar su mandato hace que el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, busque mecanismos para tal fin. Uno de ellos –en la coyuntura de la ratificación del Convenio 169 de la OIT–, es la reforma al artículo 4o. constitucional que reconoce la composición pluricultural de la nación sustentada en sus pueblos indígenas. Paradójicamente, en ese mismo sexenio se reforma el artículo 27 constitucional, que en la práctica opera en detrimento de la propiedad social de la tierra.

Mientras, la oposición se reagrupa. A inicios de los noventa se constituye el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en Oaxaca, confluyen en ese nuevo instituto político diversas organizaciones sociales de izquierda, con una importante presencia regional, que rápidamente dan vitalidad a la nueva agrupación. Tan es

¹⁶² *Memoria de la Consulta Estatal para el Progreso*, Fundación Cambio XXI, 1992.

¹⁶³ *Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998*, Gobierno del Estado de Oaxaca.

así que, a partir de las elecciones a gobernador de 1992, rápidamente se convierte en la segunda fuerza política en la entidad. A la par, el PRI inicia una caída sostenida en las preferencias electorales.¹⁶⁴

Al tiempo, las demandas de mayor equidad y transparencia en los procesos electorales cobran mayor vigor. Como se agudizan también los conflictos municipales poselectorales, que tienen una vieja historia en Oaxaca.

Así las cosas, en enero de 1994 la irrupción del EZLN en Chiapas tuvo un fuerte e inmediato impacto en Oaxaca. El levantamiento zapatista se convirtió en el catalizador de la inconformidad social, la exigencia de apertura de mayores espacios democráticos, la tradición de movilización política y social de organizaciones y comunidades, y la lucha indígena por el respeto y reconocimiento a su autonomía. En ese sentido el magisterio, las organizaciones indígenas y algunas corrientes de la Iglesia católica inician una intensa campaña de lucha y movilización.

En las décadas de los ochenta y los noventa se realizan diversos encuentros de las organizaciones indígenas. Uno de ellos se realiza en Tlahuitoltepec, Mixe en octubre de 1993, ahí el reclamo por la autonomía es uno de los fuertes puntos a impulsar. En febrero de 1994 se realiza en Juchitán la Convención Nacional Indígena. En octubre de 1995, se efectúa otra reunión, ahora en Jaltepec de Candayoc, Mixe, en ella se insiste en el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, poniendo énfasis en que las comunidades tienen derecho a regirse por normas jurídicas, desarrolladas en el seno de las mismas.¹⁶⁵

Las condiciones políticas, económicas y sociales de Oaxaca, hacían de este estado un espacio propicio para que las demandas zapatistas encontraran tierra fértil para reproducirse. La proliferación de conflictos agrarios y políticos en los municipios y comu-

¹⁶⁴En las elecciones a gobernador de 1992, el PRI obtiene el 71 por ciento de la votación estatal; en las elecciones a diputados estatales de 1995 desciende al 51.5 por ciento; en las de gobernador de 1998, obtiene el 47.18 por ciento; en las presidenciales de 2000, el 42.72 por ciento. Víctor Leonel Juan Martínez, "Tendencias electorales en Oaxaca", revista *En Marcha*, núm. 61, abril de 2004.

¹⁶⁵Hernández-Díaz, *Reclamos...*, *op. cit.*

nidades de la entidad, podrían desencadenar graves problemas de gobernabilidad. La vecindad con Chiapas exigía al gobierno estatal una rápida respuesta para evitar que se repitiese un levantamiento similar en tierras oaxaqueñas.

A ello se abocó el equipo diodorista, entre los cuales se encontraban los mismos asesores que habían impulsado las reformas constitucionales con Heladio Ramírez. A ellos se habían sumado nuevos personajes que en otras épocas habían militado en organizaciones de izquierda, el movimiento universitario e incluso en la izquierda (partidaria y/o clandestina) y que ahora formaban parte del gabinete de Diódoro Carrasco; Jaime Bailón, Gerardo Garfias, Armando Navarrete, entre otros.¹⁶⁶ Fue este equipo el que se convirtió en el interlocutor con dirigentes y organizaciones indígenas.

Pronto se dio la primera respuesta. El 21 de marzo de 1994, Diódoro Carrasco anuncia en Guelatao, durante la ceremonia de aniversario del natalicio de Benito Juárez, la Propuesta de un Nuevo Acuerdo para los Pueblos Indígenas, que contempla cuatro aspectos fundamentales: la desconcentración de las decisiones políticas en tres problemas primordiales, conflictos agrarios, administración de justicia y el fortalecimiento de los usos y costumbres.¹⁶⁷

Se inicia entonces una serie de foros de consulta sobre legislación indígena, organizándose diversos encuentros en las regiones del estado. En ellos, una de las más importantes demandas presentadas era la de la autonomía política, el reconocimiento a sus formas tradicionales de elección de autoridades y la no intervención de los partidos políticos en su vida interna.

A este escenario habría de sumarse un nuevo factor coyuntural: la obligación del gobierno estatal de realizar una reforma política

¹⁶⁶ Jaime Bailón Corres, doctor en sociología, ex militante del Partido Comunista, asesor de Diódoro desde su paso por la Secretaría de Planeación; en 1995-1998 fue diputado local, presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, por lo que participó activamente en la reforma electoral de 1997 y en la creación de la Ley Indígena en 1998. Gerardo Garfias Ruiz, antropólogo en el sexenio de Heladio Ramírez, fue director del programa Casas del Pueblo, con Diódoro Carrasco fue designado procurador de la Defensa del Indígena.

¹⁶⁷ Los otros tres aspectos son: compartir con las comunidades la toma de decisiones para la asignación de los recursos públicos; transformar las estructuras gubernamentales especializadas en asuntos indígenas; y, realizar acciones inmediatas que atiendan las necesidades más urgentes de los pueblos. Propuesta de un Nuevo Acuerdo para los Pueblos Indígenas, Procuraduría para la Defensa del Indígena. 1994.

para adecuar la legislación de la entidad al nuevo marco normativo federal en materia electoral, que se modificó en 1994. El 13 de octubre de ese año el gobernador anuncia que habrá una reforma política en 1995. Uno de los puntos nodales en la agenda, lo constituye la posibilidad de reconocer la elección de autoridades municipales mediante las tradicionales formas organizativas de las comunidades oaxaqueñas. El 24 de enero de 1995 se presenta la iniciativa de reforma electoral que tocaba 13 puntos fundamentales, uno de ellos, el respeto a los usos y costumbres.¹⁶⁸

Las posiciones en torno al reconocimiento de estas formas de elección de las comunidades indígenas eran encontradas: en el PRI había resistencia de un sector a aceptarlas; en el PRD pese a que era una demanda añeja de ese partido, no había una directriz ni una propuesta clara respecto a este tema, además de que existía una gran desconfianza hacia cuáles eran los objetivos reales del PRI. El único partido que tenía una posición firme y clara era el PAN: se oponía a tal reconocimiento.

Algunas organizaciones indígenas (Servicios del Pueblo Mixe, Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño y el Centro Diocesano de Pastoral Indígena) envían su propia propuesta de reforma, en la que plantean la inclusión de un capítulo específico sobre usos y costumbres en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO).

Después de un controversial proceso de negociación con los partidos políticos, en lo que se le conoce como las Mesas de Santo Domingo (en alusión a que las reuniones se efectúan en el ex convento de Santo Domingo), se llegan a acuerdos y se presenta al Congreso local una iniciativa de reformas al código electoral, mismas que son aprobadas en mayo de 1995.

¹⁶⁸ Los otros puntos eran: la ciudadanía de los consejos y comités electorales, la definición de la autocalificación de los diputados, el acceso equitativo a los partidos a los medios de comunicación; la representación paritaria de partidos en los órganos electorales; la participación de observadores electorales; la doble insaculación para designar funcionarios de casilla; la creación del Tribunal Estatal Electoral; los topes para gastos de campaña; la simplificación de la documentación electoral; el establecimiento de nuevas fórmulas para la asignación de regidores y diputados plurinominales; y la revisión de la ubicación de las casillas.

Las reformas aprobadas, daban un marco muy general a las elecciones por usos y costumbres. Aunque se incluyó un libro específico, el IV, para regular estas elecciones, el texto era ambiguo y poco claro. Tan es así que son sólo seis artículos, de un párrafo cada uno, los que norman este régimen electoral. Entre las inconsistencias que se presentaban se encontraban que las autoridades “electas” eran consideradas como candidatos; no se definía claramente el papel de los partidos políticos, y se dejaba abierta la posibilidad de que las autoridades electas (candidatos decía el código) podrían registrarse por un partido político. Además, en los *Criterios generales para proceder a la formalización de los actos relativos a la elección en los municipios que se rigen por usos y costumbres* se establece que las autoridades debían ser ratificadas mediante el voto secreto y universal, el 12 de noviembre de 1995, el mismo día que efectuaban su elección los municipios que estaban en el régimen de partidos políticos.

En el escenario político estatal el reconocimiento legal a los usos y costumbres tuvo importantes efectos. En el proceso de 1995, disminuyen considerablemente los conflictos municipales poselectorales, en parte esto se debía al desconocimiento del nuevo marco normativo y a lo confuso de su redacción. Sin embargo, ello permite desactivar momentáneamente puntos álgidos de la lucha política municipal. Se cumplía así, en ese año, uno de los objetivos de la reforma: garantizar la estabilidad política estatal.

Al mismo tiempo se da una respuesta concreta a una de las demandas más sentidas del movimiento indígena: el reconocimiento a su autodeterminación en la elección de autoridades. Sin duda, aunque todas las reformas en la materia son importantes, la de mayor impacto ha sido la que permite que la disputa por el poder político municipal se ajuste a las reglas internas de las comunidades.

Un hecho nos permite mostrar el clima político a finales de 1995. En las negociaciones entre el EZLN y el gobierno federal, el grupo más numeroso de asesores tanto de los zapatistas como del gobierno federal, eran oaxaqueños de origen o académicos e intelectuales que habían trabajado en ese estado. Y en ambos bandos

coincidían dirigentes e intelectuales indígenas oaxaqueños, con asesores del gobierno estatal.¹⁶⁹

Surge entonces un nuevo problema, el de la disputa entre los partidos políticos por definir cuáles serían los municipios de usos y costumbres y cuáles los de competencia partidaria. Inicialmente se definieron a 412 municipios como de usos y costumbres, 12 más fueron definidos como “en transición”, en los que compitieron una planilla comunitaria contra una de un partido político.¹⁷⁰ Es hasta 1998 en que se fija que 418 municipios se rigen por el régimen electoral usocostumbrista y 152 por partidos políticos, cifra que ha permanecido en los siguientes procesos electorales.

A partir de 1995, la tendencia a la baja en las votaciones del PRI en las elecciones federales y estatales se fue agudizando.¹⁷¹

Sumado a ello, el 21 por ciento de los ayuntamientos electos por usos y costumbres decidió no registrarse por ningún partido, rompiendo así con una vieja tradición del tricolor. De los 412 municipios, 320 se registraron por el PRI, uno por el PAN, dos por el PFCRN y 89 lo hicieron como planilla comunitaria.¹⁷² El PRD decidió abstenerse de registrar planilla alguna en este régimen electoral. Es probable que, entre los 89 ayuntamientos “independientes”, hayan existido autoridades simpatizantes de este partido.

¹⁶⁹ Así, por ejemplo como asesores del EZLN se encontraban intelectuales y dirigentes indígenas como Joel Aquino, Adelfo Regino, Carlos Beas, Arturo Pimentel y los asesores del gobierno estatal Salomón Nahmad y Gustavo Esteva. Jaime Martínez Luna recibe invitación de ambas partes.

¹⁷⁰ Los municipios en transición fueron: San Pedro Ixtlahuaca, Soledad Etla, Santa María Guelacé, San Pedro Amuzgos, Santa Cruz Itundujía, Santa María Ipalapa, Santa Cruz Zacatepec, Villa Tejupam de la Unión, Santa María Teopoxco, Santa Gertrudis Zimatlán, San Agustín Atenango y Santa Cruz Amilpas. Rodrigo Cruz Iriarte, “Elecciones municipales por usos y costumbres en Oaxaca; derecho escrito contra derecho consuetudinario”, *Humanidades*, revista del IHUABJO, nueva época, núms. 1-2, mayo de 2004.

¹⁷¹ Las elecciones a gobernador del estado de 1998, muestran cómo la hegemonía del PRI iba en franco descenso. En ese proceso, considerando sólo a los 418 municipios que eligen a sus autoridades mediante usos y costumbres, el PRI obtiene el 51 por ciento de la votación total, seguido por el PRD, con el 35.99 por ciento y el PAN con el 6.56 por ciento. Resultados similares a los obtenidos en municipios del sistema de partidos políticos. Ahí el PRI obtuvo el 36.65 por ciento, el PRD el 36.35 y el PAN el 6.56. Analizando casos concretos de municipios indígenas se puede apreciar con mayor claridad la caída del PRI y la preferencia por otras opciones partidarias, fundamentalmente el PRD. Similar situación se presenta en 2004. Víctor Leonel Juan Martínez, “El voto indígena” y “Paulatina caída del voto verde para el PRI”, en revista *En Marcha*, núms. 8, octubre-noviembre de 1998 y 67, octubre de 2004.

¹⁷² Cruz Iriarte, “Elecciones...”, *op. cit.*

También es posible que los dirigentes del PRI, hayan sido quienes pudieron haber aconsejado a sus partidarios para evitar una etiqueta partidaria con el fin de neutralizar a la oposición. Los dirigentes de las organizaciones indígenas y comunitarias que reivindicaron el reconocimiento de los usos y costumbres como parte del reclamo autonómico pueden haber influido en esta decisión. Además, aunque la mayoría aún solicitó su registro por el PRI, esto ocurrió por inercia, costumbre –en muchos municipios el comité municipal del PRI formaba parte del sistema de cargos– o desconocimiento de la nueva ley electoral. Con todo, estos municipios dejan de ser corporativamente priístas y aun cuando este partido conserva una presencia muy importante, se abre paso a la pluralidad política. Aun cuando en la relación institucional gobierno estatal-municipal hay posibilidad de recuperar en parte esta relación clientelar, ésta ya no es una condición previa.

1997, reformando la reforma

En 1997 se realiza una nueva reforma a la legislación federal en materia electoral, la que obliga a la adecuación de las leyes estatales a ese marco. Una primera reforma a la Constitución local enciende la polémica, pues en la iniciativa se establece que la democracia representativa y el voto universal, libre, secreto y directo, es la única vía para acceder al poder municipal y que el periodo del gobierno municipal es de tres años, disposiciones que iban en contra del reconocimiento de los usos y costumbres. La discusión es salvada con adiciones al texto constitucional que precisaron y fortalecieron la elección por usos y costumbres.¹⁷³

¹⁷³ Al artículo 29 de la Constitución local se le añade el párrafo “En los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta Constitución y la legislación reglamentaria”. Y el párrafo de referencia señala que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”. Al artículo 98 se añadió el párrafo “Los concejales electos bajo el sistema de usos y costumbres también tomarán posesión en la fecha en la que se refiere el párrafo anterior y desempeñarán el cargo el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero que no podrá exceder de tres años”.

Era necesario hacer una reforma al código electoral. En el Congreso estatal se discutieron propuestas de organizaciones, partidos y de la propia autoridad electoral. Para entonces el Instituto Estatal Electoral y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Istmo), en un trabajo conjunto habían elaborado un Catálogo de Municipios de Usos y Costumbres que, con sus limitaciones, era el primer documento que contenía información respecto a cuáles municipios elegían por esta vía a sus autoridades y cuáles eran los mecanismos y actores que participaban.

Entre las adiciones más importantes de la reforma de 1997 se encuentran: la definición de las elecciones por “normas de derecho consuetudinario” como se les llamó ahora y el reconocimiento a que se eligen autoridades y no candidatos.

La propuesta inicial contemplaba la eliminación de toda injerencia de los partidos políticos en este régimen electoral, proposición que retomó el PRD y la estableció como requisito indispensable para discutir la reforma. Una pragmática respuesta del PRI así lo aceptó; en la evaluación rápida del tricolor apostaban a que, de continuar como estaba la ley, cada vez menos municipios optarían por registrarse por ese partido; seguramente la mayoría lo haría como planillas comunitarias, pero se corría el riesgo de que también lo hicieran por otros partidos. En cambio, si no tenían filiación partidaria alguna era más fácil que, en la relación institucional entre los gobiernos municipal con el federal y el estatal, se recuperaran, o al menos no estuviesen previamente confrontados, los lazos de apoyo para ese partido.

Finalmente la reforma fue aprobada. Sin embargo, quedaron aún muchas lagunas y diversos aspectos que no fueron atendidos. Las experiencias de 1998, 2001 y 2004, en el que se ha presentado un importante número de conflictos político-electorales en las elecciones municipales de usos y costumbres, así habrían de demostrarlo.

Mientras, en 1998, se gesta una nueva reforma constitucional en materia indígena y se crea la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Aunque con un

proceso y lógicas similares a las anteriores reformas legislativas en la materia, la creación de esta ley también tuvo sus circunstancias y coyuntura particular.

Estas reformas legislativas han continuado. En los últimos 15 años se han efectuado seis reformas constitucionales y se han creado o reformado (algunas más de una vez) 22 leyes para incorporar la variable étnica y reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, si bien en la práctica tienen serias limitaciones para su aplicación.¹⁷⁴

LA ÓPTICA JURÍDICA DEL RECONOCIMIENTO

PARA LA teoría constitucional el reconocimiento a los derechos de las minorías étnicas y a los derechos colectivos es un tema relativamente nuevo. Miguel Carbonell considera que, en parte, esto se debe a que la mayoría de las reformas que en distintos países se han hecho para ese reconocimiento, han tenido un carácter más retórico que práctico.¹⁷⁵

El reconocimiento que se hace de los derechos políticos de los indígenas desde el punto de vista de la teoría constitucional se inscribe en lo que Karl Lowenstein denomina las lagunas constitucionales. Esto es, toda reforma a la Constitución tiene como razón de fondo: *a)* que sean lagunas “descubiertas”, es decir, que aun cuando el poder constituyente fue consciente de la necesidad de una regulación jurídico-constitucional, por determinadas razones omitió hacerlo; *b)* que sean lagunas “ocultas”, que se producen cuando “en el momento de crear la Constitución no existió o no se pudo prever la necesidad de regular normativamente una situación determinada.”¹⁷⁶

En el capítulo 1 hemos visto que en Oaxaca existe una memoria del respeto a los derechos indígenas, que se reflejó no sólo en la primera Carta Magna estatal, sino también en diversos ordenamientos secundarios; por tanto, sólo se retomó nuevamente esta

¹⁷⁴Juan Martínez, “¿De la ficción...?”, *op. cit.*

¹⁷⁵Miguel Carbonell, *La Constitución en serio*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

¹⁷⁶Citado por Emilio Rabasa Gamboa, *Derecho constitucional indígena*, Porrúa-UNAM, 2002.

tradición jurídica en lo que constituiría una “laguna descubierta”, para ponerlo en términos de Lowenstein.

El reconocimiento de los derechos indígenas, de acuerdo con la clasificación de los derechos colectivos se inscribe en la categoría autogobierno, al reconocimiento-obligatoriedad de sus prácticas jurídicas por el sistema jurídico de la mayoría y la representación adecuada en los órganos de gobierno.¹⁷⁷

Para entender la lógica jurídica del reconocimiento a esos derechos políticos se deben entender los conceptos de diferencia y desigualdades. La primera son los rasgos específicos que individualizan, haciéndolas distintas a las demás, a las personas y que, en cuanto tales, son tuteladas por derechos fundamentales. Las desigualdades son las disparidades entre los sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como sus posiciones de poder y sujeción.

Las diferencias constituyen las identidades, mientras que las desigualdades configuran las diversas figuras jurídicas. En el caso concreto de los derechos indígenas hablamos de las diferencias.¹⁷⁸ De acuerdo con Luigi Ferrajoli hay cuatro modelos de relación entre el derecho y las diferencias:

- a) la indiferencia jurídica de las diferencias, donde las diferencias ni se tutelan ni se reprimen, se ignoran, no existen para objeto de regulación jurídica;
- b) la diferenciación jurídica de las diferencias, de acuerdo con la cual se valorizan algunas identidades y se desvalorizan otras; en el primer caso (identidades por razón de sexo, nacimiento, lengua, religión, etcétera), resultan asumidas como estatus privilegiados y como fuentes de derecho y poderes. Las que no se valorizan (judío, negro, apóstata, extranjero, apátrida, hereje) se convierten en estatus discriminatorio, fuentes de exclusión, sujeción y hasta persecución;

¹⁷⁷ La clasificación es de Santiago Levy, que además considera otras cuatro categorías: exenciones, reglas internas, reglas externas y asistencia; citado por Carbonell, *op. cit.*

¹⁷⁸ Luigi Ferrajoli, *Igualdad y diferencia*, Colección Miradas, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.

c) la homologación jurídica de las diferencias, en que éstas son negadas e ignoradas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad; es la eliminación normativa de las diferencias; d) la igual valoración jurídica de las diferencias. Se basa en el principio de igualdad en los derechos fundamentales y al mismo tiempo en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad; no ignora las diferencias sino que al asegurar la igualdad de todos en los derechos fundamentales, permite la afirmación y tutela de la propia identidad en virtud del reconocimiento del igual valor de todas las diferencias. El éxito de este modelo está asociado a la posibilidad de que existan garantías para hacer realidad los derechos.

El reconocimiento a la elección por normas de derecho consuetudinario, se ubicaría en el cuarto modelo. Y precisamente nuestra discusión está encaminada a evaluar si en este caso existen las garantías de que habla Ferrajoli para hacer realidad esos derechos.

¿PARAÍSO DEMOCRÁTICO
O AUTORITARISMO ARCAICO?
EL DEBATE SOBRE LOS USOS Y COSTUMBRES

EL RECONOCIMIENTO legal a los usos y costumbres propició una gran polémica respecto a esta medida. Diversas y encontradas son las posiciones ante el tema. Las posiciones van desde aquellas que, con una visión romántica, reivindican a los usos y costumbres como el paraíso democrático, del consenso pleno, el servicio desinteresado alejado de toda lucha por el poder; hasta el extremo opuesto, las que los señalan como factor de balcanización del Estado nacional; que sólo contribuyen a reafirmar el poder de los caciques; su autoritarismo y antidemocracia por las exclusiones que hace de sectores de la población; que son violatorios de los derechos fundamentales. A continuación revisamos algunas de estas opiniones que académicos, intelectuales y autoridades electorales han vertido sobre el tema.

*En contra:
autoritarismo, violencia y conflicto*

Uno de los más acérrimos críticos de los sistemas de organización de las comunidades indígenas, y por ende de su reconocimiento legal, es Roger Bartra, quien se refiere a ellos como formas de gobierno basadas en la autonomía de un llamado sistema indígena de normas, usos y costumbres que ejercería la violencia legal (simbólica o efectivamente) para resolver conflictos internos. De acuerdo con Bartra los usos y costumbres tienen cuatro características básicas.¹⁷⁹

- a) La máxima autoridad suele recaer en un gobernador, cacique, mandón o principal, cuyas funciones de vigilancia, control y castigo son en algunos casos vitalicias.
- b) En muchos casos, el nombramiento de gobernador, jefe o cacique es obra de un consejo de ancianos o bien de una asamblea; en ocasiones son elegidos mediante un plebiscito.
- c) Hay una fusión de los poderes civiles y los religiosos. La administración de justicia, la organización del culto, el mantenimiento del orden y la organización de las fiestas religiosas forman parte indisoluble del mismo sistema normativo de gobierno. Se trata de un sistema rígidamente jerarquizado en el que se entremezclan tanto los cargos ligados al mantenimiento del orden público como los del ceremonial católico.
- d) Las formas indígenas de ejercicio del poder tienen un carácter extremadamente autoritario y en muchas ocasiones se basan en un sistema jerárquico de corte militar.

En consecuencia, afirma Bartra:

Los sistemas normativos indígenas –o lo que queda de ellos– son formas coloniales político-religiosas de ejercicio de la autoridad, profundamente modificadas por las guerras y la repre-

¹⁷⁹ Roger Bartra, "Violencias salvajes: usos y costumbres y sociedad civil", en R. Bartra, *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*, México, Océano, 1999, pp. 27-40; y "Violencias indígenas", *La Jornada Semanal*, 31 de agosto de 1997.

sión, en las que apenas puede apreciarse la sobrevivencia de elementos prehispánicos. Estas formas de gobierno han sido hondamente infiltradas y hábilmente manipuladas por los intereses mestizos o ladinos, y por la burocracia política de los gobiernos posrevolucionarios, con el fin de estabilizar la hegemonía del Estado nacional en las comunidades indígenas.¹⁸⁰

En su crítica añade: “los ingredientes que podríamos calificar de democráticos son muy precarios; se reducen al plebiscito y al ejercicio de una democracia directa en asambleas, donde las mujeres y las alternativas minoritarias suelen ser excluidas o aplastadas”.¹⁸¹ Alerta sobre diversos peligros que pueden desprenderse de su reconocimiento legal y que pueden conducir a una reglamentación *sui generis* de zonas apartadas y reservadas, condenadas a la marginación y a la segregación. Ejemplifica sus argumentos: “en Oaxaca ya se han implementado en muchos municipios formas de gobierno que, basadas en los usos y costumbres, excluyen entre otras cosas toda participación de los partidos políticos. En otros lugares, con la misma lógica, han sido excluidos grupos religiosos no católicos”.¹⁸²

Se pregunta, “¿no estamos confundiendo el carácter indígena con formas coloniales y poscoloniales de dominación?” De paso afirma que encierran violaciones a los derechos humanos, pero que de introducirse estas garantías fundamentales en estos sistemas “se derrumban en gran medida sus elementos esenciales”.¹⁸³ Asimismo, cuestiona el carácter indígena de los mismos.

Considera entonces que:

la implementación de gobiernos basados en usos y costumbres es parte del mal, no del remedio; creo que en muchos casos, lejos de fortalecer a la sociedad civil, está sembrando semillas de violencia. No son semillas democráticas, son fuentes de

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ *Idem.*

conflicto. Por eso impera una lógica que se desprende de la confrontación y de la violencia, una lógica de la contención, del cabildeo y de la negociación que se sobrepone a la deseable lógica de una reforma profunda del sistema político esencialmente segregador y discriminador que impera en México.

De igual forma Ron Waterbury se pregunta: “¿son las elecciones por usos y costumbres la respuesta a los problemas políticos del mundo?”, al cuestionar una afirmación que exaltaba ese régimen electoral. Y afirma “el sistema ha mostrado muchas contradicciones y, en muchos casos, ha sido sujeto a manipulación por caciques de varios colores”.¹⁸⁴

Por su parte, Juan Pedro Viqueira considera que, contrariamente a lo que pretenden quienes defienden a los usos y costumbres, éstos atentan contra la autonomía indígena y constituyen una reducción significativa de los derechos propios de los indígenas.¹⁸⁵ Señala que el discurso usocostumbrista encierra varias contradicciones: pretende ver a dos culturas, la indígena y la nacional, como si nunca hubieran tenido contacto entre sí y olvidan que ambos grupos tienen prácticas culturales que derivan tanto de las sociedades mesoamericanas como del mundo europeo; por tanto, gran parte de las prácticas tradicionales de los indígenas que ahora algunos quieren preservar, tiene un clarísimo origen español.

Considera que el reconocimiento a los usos y costumbres puede generar diversos problemas, como que las facciones en un municipio tengan su propia versión de cuales son los auténticos usos y costumbres, siendo la definición de éstos motivo de enfrentamiento. Además, muchas de las formas de gobierno indígena excluyen a amplios sectores de habitantes de esas demarcaciones. El consejo de ancianos excluye a los jóvenes y el sistema de cargos religioso a los protestantes. Las asambleas se prestan a todo tipo de mani-

¹⁸⁴ Salomón Nahmad, “¿La democracia o las democracias? Alternativas que aportan las diversas sociedades y culturas humana: qué nos enseñan los estudios etnográficos y antropológicos”, en *Cuadernos del Sur*, año 9, núm. 18, INAH-ITO-CIESAS-UABJO, marzo de 2003.

¹⁸⁵ Juan Pedro Viqueira, “Los usos y las costumbres en contra de la autonomía”, *Letras Libres*, marzo de 2001.

pulaciones para acallar a los disidentes, por lo que difícilmente se puede pensar que esos sectores aceptarán pasivamente quedar marginados de la vida política del municipio.¹⁸⁶

Además, afirma que “con el fin de regular, orientar y sancionar prácticas humanas, los defensores de las auténticas tradiciones indias quieren recurrir no a principios claros y provisionalmente estables, sino a una realidad difusa, en buena medida escurridiza y siempre cambiante”.¹⁸⁷

A favor:

democracia plena y servicio comunitario

En sentido opuesto, otros autores sostienen la pertinencia de reconocer a los usos y costumbres como vía de elección de las autoridades locales y ponderan sus virtudes.

Luis Hernández Navarro, en una respuesta a la posición de Bartra, señala que los usos y costumbres son democráticos porque, además de utilizar el plebiscito y la asamblea comunitaria como mecanismos de decisión, se valen también del consenso: “las decisiones centrales se toman formalmente cuando han sido avaladas por sus integrantes después de un largo proceso de convencimientos”. Además, señala, “ocupar un puesto de responsabilidad es una carga, un servicio, del que no se desprende beneficio material. Si democracia es, en su acepción clásica, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, este sistema es democrático”.¹⁸⁸

Lo que le da al sistema de cargos su carácter indígena es que los indígenas lo reconocen como tal, y consideran que es parte de una identidad que es necesario conservar y recrear, dice Hernández. Si bien acepta que hay una discriminación de género hacia la mujer, señala que ésta no es privativa de ese sistema. Aunque reconoce que en las comunidades indígenas existan problemas de autorita-

¹⁸⁶ Juan Pedro Viqueira, “Los indígenas y la democracia: virtudes y límites del sistema electoral y partidista en los Altos de Chiapas”, en Viqueira y Willibald Sonnleitner (coords.), *Democracia en tierras indígenas*, Juan Pedro México, CIESAS-Colmex-IFE, 2000.

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ Luis Hernández Navarro, “¿Violencias indígenas o derechos pendientes?”, *La Jornada*, 9 de septiembre de 1997.

rismo, segregación y violencia, se pregunta si éstos provienen del ejercicio de sus sistemas normativos o que, “para sobrevivir con el resto de la sociedad nacional han debido establecer una serie de relaciones subordinadas y asimétricas que inducen y fomentan esas prácticas”.¹⁸⁹

Por su parte, Miguel Bartolomé afirma que los usos y costumbres “no son sino la expresión de sistemas políticos propios o apropiados, históricamente constituidos y tan legítimos como los estatales. Añade que lejos de significar separatismo o aislamiento suponen nuevas formas de convivencia humana.”¹⁹⁰

Salomón Nahmad, al responder a críticas sobre este sistema de elección, señala que “descalificar es una forma de discriminación y exclusión en un sistema que se precia de ser democrático”. Añade, “el sistema de cargos mesoamericano con sus diversas formas y adecuaciones de resistencia y adaptación al sistema colonial español y al neocolonialismo político republicano, ha marcado en las instituciones políticas indígenas una transfiguración sin perder el rumbo y las dinámicas internas de sus instituciones”.¹⁹¹

Afirma que la presencia de hombres fuertes o caciques que controlan los municipios y comunidades, se inscribe en el contexto del caudillismo y caciquismo que, a nivel estatal y nacional, han dominado y controlado el poder político. Sin embargo, apunta que esa adjudicación a las autoridades indígenas debe mirarse en el contexto de cualquier sociedad humana y que este fenómeno se puede suscitar en Francia, Inglaterra, Estados Unidos, México o Oaxaca. Por esas razones considera que el reconocimiento de los derechos indígenas en Oaxaca es un primer paso para legitimar sus instituciones de gobierno y la elección de sus autoridades, lo que constituye la dirección y la tendencia en que debe reconstruirse la geopolítica de pueblos y comunidades indígenas.¹⁹²

Para el jurista Manuel González Oropeza el reconocimiento de este sistema electoral es de gran trascendencia para el derecho

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ Miguel Bartolomé, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, México, Siglo XXI-INI, 1997.

¹⁹¹ Nahmad, “La democracia...”, *op. cit.*

¹⁹² *Idem.*

mexicano pues “es el principio de un proceso meditado y lento, que no se agota en la elaboración de una ley genial (...) La legislación debe ser fundamento que permita a un sistema judicial indígena armonizar ambos órdenes jurídicos, con base en casos concretos que permitan fijar precedentes del derecho nacional, hacia los usos y costumbres en concreto”.¹⁹³

El investigador afirma que el principio y fijación de límites de aplicación de los usos y costumbres lo constituye el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que establece en su artículo 8o. que en la aplicación de la legislación nacional deberán tomarse en cuenta las costumbres de los pueblos, siempre que sean compatibles con el orden jurídico nacional e internacional. Si bien existen algunas disposiciones que parecieran ser contradictorias a las garantías individuales, pero que no necesariamente lo son. Como el caso de la gratuidad de los cargos municipales y su duración de un año, dado que la Constitución federal establece la remuneración de un cargo público y el periodo municipal de tres años. Sin embargo, al no tratarse de derechos fundamentales, no pueden prevalecer sobre la costumbre, protegida por el artículo 4o. constitucional. El jurista reconoce que pueden existir costumbres que si caen en el supuesto de contravenir derechos fundamentales, como el caso de la discriminación a las mujeres o las conductas primordialmente católicas que pueden dar lugar a transgredir la libertad de cultos. Por lo anterior, expresa, convendría ampliar la regulación constitucional de este derecho consuetudinario, para apuntalar las soluciones a estos problemas.

Otra autora, María Cristina Velásquez, dice que este sistema podría resultar arcaico, pero no antidemocrático, puesto que “es uno de los pocos sistemas electorales en el mundo que remite a las democracias antiguas, como la ateniense, en la que los ciudadanos lo eran precisamente porque decidían las cosas de la ciudad y no cabría ser lo uno sin participar en lo otro”.¹⁹⁴ El sistema de cargos, dice Velásquez, ordena, legitima y clasifica la participación

¹⁹³ González Oropeza, *op. cit.*

¹⁹⁴ Velásquez, *op. cit.*

y las responsabilidades de los miembros hacia la colectividad; por tanto, el nombramiento de personas para ocupar los distintos cargos es consecuencia de una decisión de la mayoría, pero en este caso como resultado de la edificación de consensos.¹⁹⁵

Cipriano Flores Cruz señala que los usos y costumbres tienen tres características fundamentales. La primera es el sistema de cargos como el eje de la vida política de los municipios, que legitima y valida la pertenencia de los individuos dentro de la comunidad, establece derechos y obligaciones en el marco de los compromisos asumidos por la colectividad e instaura valores de pertenencia e identidad, es entonces una carrera de servicio público y no de poder público.¹⁹⁶ La segunda característica, es que no se eligen candidatos sino personas con base en su desempeño individual y respecto a los cargos y servicios prestados en beneficio de la colectividad, en que se da un gran peso a los valores sociales y cualidades morales. Para ello, y esa es la tercer característica, existen mecanismos de depuración para transitar en la escala de los cargos, para dar o no cargos de responsabilidad.¹⁹⁷

Entre los mecanismos de legitimación de las autoridades, Flores distingue como el más importante al consenso que se alcanza entre los distintos actores en la asamblea general comunitaria. El otro elemento es el voto público, porque es una manera de hacer pública la valoración del individuo propuesto ante el colectivo.¹⁹⁸

En el ámbito jurídico electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha considerado que, de entrada, los usos y costumbres no implican violaciones al principio de igualdad entre los ciudadanos al considerar que la discriminación no es ocasionada por la diferenciación basada en alguna de las circunstancias mencionadas en el artículo 1o. de la Constitución federal,¹⁹⁹

¹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁶ Cipriano Flores Cruz, "El sistema electoral mediante usos y costumbres en los municipios indígenas de Oaxaca", ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, marzo de 1998, revista *En Marcha*, núms. 8 y 9.

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ *Idem.*

¹⁹⁹ El artículo 1o. constitucional prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

sino que por discriminación, en el sentido jurídico constitucional que es utilizado, se ha de entender la diferencia injusta, aquella que no toma en cuenta criterios objetivos, razonables y proporcionales para diferenciar o, utilizando la expresión empleada por el poder revisor de la constitucionalidad, aquella que atenta contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos.²⁰⁰

Sin embargo, el tribunal señala que este régimen puede vulnerar el principio de la universalidad del sufragio, en cuyo caso las elecciones no serán válidas, pues se habrán infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se atentaría contra la esencia misma del sistema democrático:

Si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residen en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental de sufragar, y eso significa la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo, que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática.²⁰¹

La posición indígena

Entre los intelectuales del movimiento indio hay una posición clara de defensa de los sistemas de organización política y social de pueblos y comunidades indígenas.

²⁰⁰ Sala Superior, tesis S3EL 152/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC 013/2002. Indalecio Martínez Domínguez y otros, 5 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Peza, secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo.

²⁰¹ *Idem*.

Jaime Martínez Luna, zapoteco de la Sierra Norte, antepone al concepto de democracia uno nuevo: la “comunalicracia”. Señala que la sociedad comunal diseña sus normas por medio de sistemas propios.

La geografía permite sociedades pequeñas, que tienen relaciones cara a cara, fundadas en el trabajo. La instancia que lo permite y fortalece es la asamblea general; en ella participan todos, directa o indirectamente. De esta asamblea se deriva la estructura ejecutiva de las decisiones. Lo asambleario garantiza la relación directa entre Poder Ejecutivo y población. En este sentido el cargo de representación adquiere un factor de calidad, distinto al carácter de cantidad que se reproduce por medio de la democracia representativa nacional. Comunalicracia implica la disolución de cualquier posible sociedad política en la sociedad civil. La representación es temporal y obligatoria, por lo mismo no permite la especialización ni lo oficioso que conduce a la hegemonía del poder y su concentración en pocas personas.

En resumen comunalicracia es diferente de democracia. Este régimen político, después de siglos, ha sido reconocido ya en el estado de Oaxaca bajo el nombre de usos y costumbres.²⁰²

Por su parte Joel Aquino hace una reflexión sobre el derecho indígena y hace una defensa a las críticas que se le han hecho:

El derecho indígena no es un conjunto de usos y costumbres que quebranta el orden jurídico nacional y tampoco viola el derecho de los demás, ni es cierto tampoco que el derecho indígena niega la libertad de creencias; eso es falso, lo que pasa es que esto ha sido manipulado por los abogadillos, por los caciques, por los burócratas; estos son los que le han dado este matiz; esa es la interpretación que le han dado los que han

²⁰² Jaime Martínez Luna, *Comunalidad y desarrollo*, México, Campo-Conaculta, 2003.

venido oprimiendo a lo largo de muchos años a los pueblos indígenas.²⁰³

El derecho indígena, considera Aquino, “no es un asunto de reflexiones, es un asunto de vida o muerte de las comunidades indígenas”. Señala que por ejemplo, mientras que en las ciudades y poblaciones no indígenas hay una alta incidencia de delitos, en las regiones indígenas se reducen y “son muestra de la eficacia, de la humanidad del derecho indígena”. Explica que ahí la delincuencia no crece por una cuestión fundamental: “la educación que reciben los niños es una educación que privilegia ese aspecto en su base, cometer un delito es tanto como autoexpulsarse de su comunidad”. Aquino considera que el reconocimiento de las leyes tradicionales –llamarles usos y costumbres es un término despectivo y racista, señala– es un avance; sin embargo, estos avances son obstaculizados por el PRI, partido que encubre los sistemas caciquiles que existen en Oaxaca.²⁰⁴

Adelfo Regino, joven intelectual mixe, ha desarrollado de manera sistemática el discurso de la reivindicación indígena, la exigencia y necesidad del reconocimiento a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, señala que:

Sin ser la panacea que va a resolver de golpe todos los problemas de marginación y explotación que viven nuestros pueblos, el reconocimiento de los distintos niveles de autonomía constituirá un primer paso para posibilitar el fortalecimiento de nuestra cultura e instituciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, que nos permitirá delinear nuestro futuro y que, al mismo tiempo, comprometerá al Estado a respetar nuestros derechos colectivos e individuales.²⁰⁵

²⁰³ Magdalena Gómez (coord.), *Memoria del seminario internacional: derecho indígena*, México, INI-AMNUAC, 1997.

²⁰⁴ Leticia Santín, Araceli Burguete y Fausto Díaz (coords.), *Memoria del taller interestatal: formas de integración del gobierno en municipios con población indígena y ciudadanía multicultural en Oaxaca-Chiapas*, México, Flasco, 2004.

²⁰⁵ Adelfo Regino Montes, “Autonomía y derecho indígena”, en *Memoria del Coloquio sobre derechos indígenas*, IOC-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1996.

También hace énfasis en las características singulares de Oaxaca, en donde la figura del municipio es considerada sólo como una instancia administrativa, ajena, por lo que centran su demanda de autonomía fundamentalmente en el nivel de la comunidad. Señala que se ha considerado que no existe un derecho indígena y que únicamente quedan reminiscencias del pasado: “derecho consuetudinario”, “costumbres”, “usos y costumbres”; sin embargo, la realidad es más compleja y en muchos casos “contamos con sistemas jurídicos propios y específicos”. Por eso es necesario que los ordenamientos legales reconozcan la existencia del pluralismo legal.²⁰⁶

Hace Regino una defensa y una disertación sobre lo que llama la “comunalidad”, de ahí se deriva la percepción de un universo integral en el que se relacionan mutuamente la tierra, que da vida al pueblo, ser humano común, mediante el trabajo familiar y colectivo. Estas categorías son las que definen la colectividad y son la estructura de las comunidades indígenas, tan es así, que, en esta concepción, cuando se establece una sanción (como la posible expulsión a miembros de otras religiones), “en la comunidad no se persigue la creencia o la fe de una persona, sino el incumplimiento de las obligaciones comunitarias”.²⁰⁷

Ni paraíso democrático ni autoritarismo colectivo

Como se puede apreciar, las opiniones sobre los usos y costumbres, como sistema de elección de autoridades municipales, son encontradas. Algunas de estas posiciones son de un apoyo acrítico, en el que sólo ponderan las ventajas y virtudes del sistema y justifican incluso acciones que violentan los derechos fundamentales, excluyen o discriminan a determinados actores locales. En esta perspectiva, los conflictos que se han presentado en los comicios son percibidos como el resultado de injerencias externas, de actores que nada tienen que ver con la comunidad. Para ellos el sistema

²⁰⁶ *Idem.*

²⁰⁷ Adelfo Regino Montes, “La comunalidad, raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas”, *México Indígena*, nueva época, vol. 1, núm. 2, publicación trimestral del INI, noviembre de 2002.

es prácticamente perfecto y basan su legitimidad en la tradición que ha garantizado la estabilidad por varios siglos.

En el sentido opuesto se encuentran aquellos que ven a los usos y costumbres sólo como un mecanismo para legitimar cacicazgos y garantizar el control político del PRI en las comunidades indígenas. Para esta posición todo es condenable: el procedimiento de elección, el periodo del gobierno local, el sistema de cargos, la asamblea general. En esta óptica es un sistema autoritario, en el que la disidencia se castiga severamente y no existe libertad de opinión ni de inconformarse con decisiones injustas. Los conflictos que se han presentado en los procesos electorales municipales son utilizados como argumento de la inviabilidad de estas normas comunitarias, pues al tratarse de prácticas tradicionales se consideran como arcaicas y forman un retroceso respecto al sistema democrático nacional.

En contraparte, el análisis que de estos sistemas hace David Recondo señala que el discurso, político y académico, ha contribuido a reproducir la imagen de una antinomia casi absoluta entre las formas indígenas de organización y la vida política partidaria. Sin embargo, la realidad es mucho más compleja, pues las comunidades han tenido, a lo largo de la historia, contactos constantes con la vida política nacional.²⁰⁸ Aunque el voto no es secreto en la mayoría de los casos, dice este autor, sí tiende a ser igualitario y libre –salvo en los casos que exista una forma de cacicazgo–, dado que el voto de cada ciudadano tiene el mismo peso y es emitido sin coacción o consigna por parte de algún tercero.²⁰⁹

Por tanto, las reformas hechas en Oaxaca, tratan de integrar al sistema electoral local, formas de representación que no pasan por los partidos políticos, respondiendo así al problema actual de la representación política en México.²¹⁰

Otros autores, los menos, comparten esta visión de los usos y costumbres como un sistema electoral más, en el que las comunida-

²⁰⁸ David Recondo, “Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca”, *op. cit.*

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ David Recondo y Aline Hémond (coords.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, CEMCA-IFE, 2002.

des han elaborado sus propias reglas del juego político y que éstas, más allá de qué tan antiguas o recientes sean, son aceptadas por todos los actores locales. Los conflictos que se presentan son parte de la dinámica política y social natural de toda sociedad. Sin embargo, es cierto que existen problemas estructurales de este sistema, como la exclusión de sectores de la población o el procedimiento de elección; problemática que deben revisar y enfrentar las propias comunidades. Además, debe establecerse un nuevo marco legal e institucional que garantice la representación de las minorías y establezca mecanismos de impugnación a los resultados de la elección. Es esta la posición que sostenemos en este trabajo.

La cooperación intermunicipal, alternativa para el desarrollo microrregional

MUNICIPIO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO

CÉLULA básica de la organización política-administrativa de la nación mexicana, durante mucho tiempo el municipio fue una institución avasallada por el centralismo que, *de facto*, predominó en la formalmente República federal, que es la estructura jurídica que adoptó el Estado mexicano.

La preeminencia de los jefes políticos sobre las autoridades locales previo al movimiento revolucionario de 1910, fue factor para que una de las demandas centrales que se enarbolara fuera la de: “municipio libre”. Luego, en la Constitución de 1917, tras un intenso debate sobre las características que habrían de establecerse para la institución municipal, se consideró a ésta como básica para la organización del país y se le dotó de autonomía. Pese a ello, la ambigua redacción del artículo 115 y la práctica política centralista, causaron que la hacienda municipal tuviera grandes limitaciones y una fuerte dependencia de los gobiernos estatal y federal.

En el siglo xx mexicano, el municipio fue factor estratégico para el control político local y regional, de ahí que estuviera fuertemente limitado para la toma de decisiones propias y el ejercicio real de su autonomía. Sin embargo, en las últimas décadas, merced a una serie de transformaciones políticas, económicas y sociales, el municipio mexicano ha cobrado un especial protagonismo. Situación que se ha visto reflejada en modificaciones al marco constitucional; las reformas al artículo 115 de la Constitución federal, fundamentalmente las realizadas en 1983 y 1999, abonan a favor del fortalecimiento de la institución, descentralizan hacia ella

facultades, derechos y obligaciones y son factor fundamental para canalizar cada vez mayores recursos a los ayuntamientos.

En la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1983, se reconocía que los municipios eran “escuelas de la democracia”, en las que los ciudadanos de cada comunidad toman las decisiones que más convengan a sus intereses.²¹¹ Esa reforma al artículo 115 redefinió muchos aspectos centrales de la institución municipal, abarcando aspectos políticos, jurídicos, de servicios públicos, tributarios, de desarrollo urbano, laboral y de coordinación intergubernamental.²¹² Y es que el municipio es el espacio más cercano entre gobernantes y gobernados, el ámbito en donde se perciben el impacto real de las políticas macro, las necesidades de servicios públicos de la ciudadanía.

El debate actual sobre el desarrollo de México, gira en torno de la construcción de alternativas desde los municipios, las regiones y los estados. Para fortalecer la institución municipal debe hacerse de los gobiernos locales una instancia de intermediación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas, lo cual requiere que se cumplan cuatro principios básicos: la participación ciudadana –espacios institucionales de interlocución con la vida local–; capacidad de gestión para resolver los problemas que rebasen los recursos propios; ingeniería de proyectos; y, capacidad reglamentaria.²¹³

Los municipios también están insertos en espacios más amplios en los que interactúan y se desenvuelven, con características similares de territorio, ecosistemas y culturas: regiones y microrregiones, consideradas como secciones de un territorio en cuyo seno está asentado un grupo humano que es parte de una formación social más amplia, generalmente concebida dentro de una noción moderna de Estado nacional, de la que también será su variante pero con un cierto grado de autonomía que le permitirá, a su vez, constituirse en una formación social distinta.²¹⁴

²¹¹ Espinoza *et al.*, *op. cit.*

²¹² Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Gobierno y administración municipal en México*, Cedemun-Segob, 1993.

²¹³ Mauricio Merino, “El segundo escalón de la transición democrática”, *Diálogo y Debate*, revista del Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1998.

²¹⁴ Juan José Palacios L., “El concepto de región”, en Héctor Ávila Sánchez (coord.), *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.

Región y comunidad tienen una vital importancia, pues al nivel de la pequeña comunidad el desarrollo económico tiene implicaciones estructurales que nos conducen, necesariamente, a la sociedad global. Las pequeñas comunidades rurales no son solamente reflejo pasivo de las transformaciones de los centros urbanos; también representan un eslabón en el proceso que ha conducido y conduce todavía al desarrollo y subdesarrollo simultáneos.²¹⁵

Estas premisas se complementan con las condiciones generales que nos permiten un desarrollo local autóctono: la existencia de un tejido humano lo suficientemente dinámico que permita el surgimiento de diversas iniciativas; la afirmación de un tipo de vida y de identidad social; la presencia de centros sociales donde se materialicen de manera más o menos concreta y operativa, un trabajo de armonización y de cohesión entre las iniciativas y gestiones locales y, por otro lado, un trabajo de articulación del nivel local con otros niveles económicos y administrativos.

*Descentralización e innovación,
avances en el fortalecimiento municipal*

El proceso de descentralización de recursos hacia estados y municipios, iniciado con las reformas constitucionales de 1983, para otorgarle mayores facultades y derechos a la institución municipal, forman parte de ese proceso. Políticas públicas y programas gubernamentales como Coplamar, más tarde el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), después Progresá y ahora Oportunidades, entre otros, son las propuestas que el gobierno federal ha dirigido al combate a la pobreza extrema, intentando al mismo tiempo una mayor participación de las comunidades en las acciones para su desarrollo.

A la par, desde las comunidades, municipios y estados, han surgido diversas propuestas para incorporarse a estas tareas en busca de un mayor desarrollo. De esta manera, los municipios mexicanos se encuentran en un proceso de innovación gubernamental,

²¹⁵Rodolfo Stavenhagen, *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Siglo XXI, 1980.

en ocasiones incluso más exitoso que los de gobiernos estatales o federales. Ejemplos de ello son programas de participación ciudadana, de distribución de recursos, de atención a grupos marginados, de proyectos productivos, que se están gestando desde los municipios con una gran viabilidad y con resultados positivos. Y esto no ocurre solamente en municipios urbanos, con grandes recursos y otro nivel de desarrollo, sucede también en municipios rurales, marginados. Así lo demuestran diversas experiencias municipales de Oaxaca.²¹⁶

Sin embargo, los municipios oaxaqueños enfrentan diversos problemas para incorporarse al desarrollo: desde sus rezagos ancestrales que nos sitúan como una de las entidades más pobres del país, hasta la falta de fortalecimiento institucional y la carencia de capacidades administrativas para hacer frente a los nuevos retos de la actualidad. Es preciso entonces diseñar nuevos esquemas que, atendiendo a las particularidades propias de los municipios, les permita enfrentar con eficiencia las demandas ciudadanas y el manejo de políticas públicas, programas y proyectos de desarrollo sustentable.

Además, en muchos casos la problemática de los municipios desborda sus fronteras y sólo pueden resolverse en espacios microrregionales o regionales. Situación compleja en una entidad que se caracteriza por su alta conflictividad entre comunidades, lo mismo de tipo agrario, que político e incluso interétnico.

Se debe considerar que en nuestro país existe un importante número de municipios, 2,438, y que intentar disminuir su número unificando algunos de ellos entraña gran complejidad política, social y jurídica. Como ejemplo tenemos el caso concreto de Oaxaca, entidad que tiene 570 municipios, casi la cuarta parte del total nacional. Como ya vimos en el apartado referente a la historia del municipio, cuando se intentó unificarlos reduciendo su número

²¹⁶ Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE-Fundación Ford-Cedemun-Inafed, 2001. Existe un sinnúmero de ejemplos de esta naturaleza. En los últimos años diversas experiencias oaxaqueñas han participado con éxito en el premio Gobierno y Gestión Local, convocado anualmente, desde el 2001, por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Fundación Ford, como puede apreciarse en las memorias de ese certamen.

provocó fuertes protestas y puso en riesgo la estabilidad de la entidad.

Similares ejemplos se han presentado en países como Francia, que en 1970 tenía más de 37,000 municipios, por lo que el Estado quiso disminuir su número con la unión forzosa de esas demarcaciones, fracasando en el intento. Sin embargo, cuando los propios gobiernos locales decidieron agruparse en asociaciones intermunicipales, los resultados fueron exitosos.²¹⁷

Por eso, una de las posibilidades de enfrentar esta problemática es estableciendo lazos de coordinación o asociación con otros municipios, que les permita sumar esfuerzos, intercambiar experiencias e incluso realizar obras y acciones o prestar servicios públicos de manera conjunta.

La asociación municipal fortalece el federalismo al permitir defender la autonomía de los gobiernos locales, facilita a los asociados concentrarse con otros agentes sociales o institucionales y puede representar a sus miembros ante otros niveles de gobierno para enfrentar situaciones específicas (como la gestoría, el aumento de recursos federales o estatales asignados a los municipios) o para establecer una coordinación intergubernamental.²¹⁸ Además, permite el intercambio de experiencias, la contratación conjunta de asesoramiento técnico y/o capacitación, la elaboración de planes de desarrollo microrregional o regional, la coadministración de servicios públicos.

Este mecanismo cobra mayor significado y potencial cuando se trata de municipios pequeños o rurales, pues concurrir a la prestación de servicios de manera común puede significar considerables ventajas y ahorros en recursos humanos, financieros, materiales y administrativos. La asociación puede lograr lo que en muchos casos no puede obtenerse de manera individual.

En los países europeos y en algunos de Latinoamérica, la intermunicipalidad ha tenido un importante desarrollo. En México, en

²¹⁷ Enrique J. Marchiaro, *Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales*, Argentina, EDIAR, 2000. p. 88.

²¹⁸ María Antonia Durán López, "Asociación de Municipios de Jalisco A.C.", en Acosta Cáceres *et al.*, *El municipio en México*, México, Cedemun-Segob, 1996, pp. 202-203.

cambio, es un tema relativamente nuevo, no sólo por su reciente incorporación a la legislación (1983), sino también porque, a dos décadas de establecida la figura, los estudios y las experiencias de asociación o coordinación entre municipios es incipiente.

*Desarrollo regional
y coordinación intergubernamental,
sendas de la intermunicipalidad*

En torno a la intermunicipalidad existen dos visiones; una la considera como un mecanismo para establecer la coordinación intergubernamental; la otra, como vía para impulsar el desarrollo regional o microrregional. Aunque ambas posiciones no son excluyentes entre sí.

Las relaciones intergubernamentales se definen como “un contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”.²¹⁹ El estudio de la facultad de asociación municipal para el desarrollo de políticas y programas encierra la interrelación horizontal entre organizaciones de diferentes unidades de gobierno, que generan un alto potencial para planear y utilizar los pocos recursos disponibles de la mejor manera.

Esta relación horizontal entre los municipios se establece mediante un proceso de gestión independiente en el que los actores definen los mecanismos de acción administrativa conjunta que permiten proporcionar un servicio público o resolver algún problema que comprenda sus jurisdicciones.²²⁰

El problema de la coordinación intergubernamental surge del hecho de que en un sistema federal, cada nivel de gobierno está encargado de responsabilidades y poderes diferentes. En el caso mexicano, en los últimos años el objetivo del gobierno federal ha sido la descentralización, que implica mejorar los procesos de gobernar y promover la gobernabilidad por medio de una asigna-

²¹⁹ La definición es de Robert Agranoff, citado por Roberto Ávalos Aguilar, “La gestión intermunicipal y la facultad asociativa de los municipios: un análisis a través de enfoques de las relaciones intergubernamentales”, en Acosta, *op. cit.*, p. 212.

²²⁰ *Ibidem*, p. 213.

ción de tareas que define más claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Esto no quiere decir que haya ausencia de espacios de política pública en que la acción coordinada de dos o más niveles de gobierno pueda rendir mejores resultados que la acción independiente, sobre todo cuando el nivel gubernamental formalmente encargado de la dotación de los servicios públicos es incapaz de cumplir con sus obligaciones.²²¹

Por otra parte, se debe considerar que el municipio es el ámbito más cercano entre gobernantes y gobernados, en donde se aprecian con mayor claridad y certeza las necesidades y potencialidades de la comunidad. De lo anterior se puede comprender que cada orden de gobierno tiene sus ventajas. En este sentido, la coordinación intergubernamental podría ser la clave al mejor cumplimiento de algunas de las tareas del Estado.

El desarrollo regional

Otros estudiosos consideran a la intermunicipalidad como la posibilidad de crear comunidades de municipios “para operaciones de ordenamiento del espacio, de desarrollo económico o de otros objetivos de interés común”.²²² El argentino Enrique José Marchiaro defiende su tesis al señalar que los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer mecanismos para el cumplimiento de sus fines; asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obra pública y actividades de interés común de su competencia.²²³

El municipio y la región, considera Marchiaro, son construcciones sociales y luego jurídicas, antes que realidades previas o naturales. Esta afirmación la refuerza al establecer que “en términos jurídicos la región se configura mediante el acuerdo progresivo de las voluntades orgánicas” de los municipios.²²⁴ Por tanto, concluye

²²¹ Allison M. Rowland, “Los municipios y la coordinación intergubernamental”, en *Agenda de la reforma municipal*, México, CIDE, 1999, p. 3.

²²² Marchiaro, *op. cit.*, p. 89.

²²³ *Ibidem*, p. 101.

²²⁴ *Ibidem*, p. 115.

que la región desde el municipio es posible.²²⁵ Más allá de los extremos a que lleva esta propuesta (basada en la realidad argentina), lo regional reviste una gran importancia en la posibilidad de desarrollar experiencias intermunicipales en México²²⁶ que, dadas sus particulares características de pluralidad étnica y diversidad geográfica, se acrecientan en un estado como Oaxaca.

La asociación intermunicipal también produce un proceso de distribución asociada de centros de división horizontal y por tanto regional. Es decir, potencia las capacidades de sus integrantes para defender de mejor manera sus derechos particulares (competencias locales), contra las exigencias del poder, pues lo que está en juego es la existencia de las libertades locales comunes.²²⁷

Definición de intermunicipalidad

La intermunicipalidad constituye la facultad que tienen los municipios para establecer un proceso de integración entre dos o más de ellos para el desarrollo de tareas comunes; es una modalidad de lo que los tratadistas definen como relaciones intergubernamentales, que constituyen nuevas formas de interacción y de gestión dentro de los sistemas federales.

Otro concepto de intermunicipalidad señala que es “la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados”.²²⁸ El asociacionismo intermunicipal es una fórmula pactada de fines comunes, en la que libre y voluntariamente los municipios que la crean, definen su participación en el financiamiento y en los órganos de gobierno.

Este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un

²²⁵ *Ibidem*, p. 123.

²²⁶ Con otros matices y perspectivas, en México también existe una corriente que impulsa convertir a la región en un cuarto nivel de gobierno.

²²⁷ Santín del Río, *op. cit.*, p. 184.

²²⁸ *Ibidem*, p. 160.

servicio público dado. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo específico para atender el servicio, lo cual supone una mezcla en las formas de prestación. El propósito de la asociación intermunicipal es lograr que los ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, conjunten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.²²⁹

Por su parte, la Carta Europea de Autonomía Local, aprobada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales en 1981, señala que: “en el ejercicio de sus competencias, las colectividades locales tienen el derecho de asociarse para la realización de ciertas actividades que superan las posibilidades de una sola colectividad local para la defensa y la promoción de sus intereses”.²³⁰

LA ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL EN OTROS PAÍSES

LA ASOCIACIÓN intermunicipal ha adquirido enorme importancia en el mundo. En varios países se ha constituido en una opción viable para la gestión del desarrollo.

En Alemania existen tres tipos de asociaciones municipales: Landiereis, Ameter y Samtgemeind. De los 34,511 municipios que tiene ese país, sólo 140 no pertenecen a estas asociaciones.

En Francia, de las más de 30,000 comunas francesas, 8,300 se encuentran agrupadas para la prestación de un servicio público en asociaciones llamadas Sindicatos Internacionales de Vocación Única. En 11,200 municipios integrados por medio de estas asociaciones se ha previsto y ofrecido con eficacia muchos servicios públicos comunales en áreas rurales.

El régimen jurídico español reconoce dos grandes ámbitos de la asociación municipal. a) Para el ejercicio más eficaz de sus competencias, realizando en común obras y servicios determinados, constituyendo entonces la mancomunidad municipal, con la cual

²²⁹ *Idem.*

²³⁰ Valentín Merino Estrada, “Asociaciones generales y cooperación municipal”, en *Cooperación intermunicipal para el fortalecimiento de la Democracia local*, XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, España, FEMP-OICI, 1992, p. 288.

se crea una nueva entidad local, con personalidad jurídica y potestades propias para el ejercicio de unas competencias específicas. b) Para la protección y promoción de intereses comunes, constituyendo las asociaciones de municipios. En este caso no se crea una entidad local ni, en principio, el ejercicio de competencias sino que se constituyen asociaciones de intereses que se rigen, a falta de normativa específica, por el derecho común de asociaciones.²³¹

En Brasil, las intermunicipalidades constituyen una alternativa para prestar servicios que trascienden los territorios municipales. Los ahí llamados consorcios municipales surgen en la década de los ochenta, aunque ya desde 1960 se habían intentado algunas experiencias en ese sentido. El consorcio es una forma de organizar y regionalizar de forma ascendente, formado a partir de dos municipios con similares características locales y dificultades comunes, sin que los municipios pierdan su autonomía, basada en una relación de igualdad jurídica. Los consorcios permiten la división territorial de los problemas.²³²

En Argentina, el derecho municipal contempla dos figuras: consorcio y federación de municipios.²³³ El consorcio es una persona pública no estatal o estatal, según sean mixtos o no. En todos los casos son reconocidos por las leyes provinciales y aun por algunas constituciones, lo cual no es esencial. Los consorcios son de dos tipos: exclusivamente formados por municipios o comunas (públicos estatales) o mixtos formados por personas físicas o jurídicas junto a los gobiernos locales (públicos no estatales). Las federaciones de municipios en teoría también son públicas estatales, aunque cierta legislación las ubica como no estatales, esto en razón de la índole de la actividad para cuyo cumplimiento se creó la persona en cuestión.

En congresos y reuniones internacionales se ha promovido la necesidad de impulsar las asociaciones municipales. En la reunión de Estocolmo (1967), se señaló la importancia de la asociación entre

²³¹ *Ibidem*, pp. 146-147.

²³² Maria Do Carmo M.T. Cruz, *Consortios intermunicipais: uma alternativa de integracao regional ascendente*, Brasil, Programa de Gestao Publica e Cidadania-ESESP-FGV, 2001, pp. 16-17.

²³³ Marchiaro, *op. cit.*, pp. 155-156.

municipios para dinamizar las estructuras administrativas. En el Seminario Internacional de Evaluación de Programación en Capacitación Municipal (Quito, Ecuador, 1989) se consideró la experiencia de los procesos alcanzados en diversos países de América Latina por las asociaciones nacionales de municipios en la solución de problemas administrativos y financieros de los mismos. Por tanto se recomendó la promoción de las asociaciones de municipios en los países donde no existen, tomando en consideración las condiciones y circunstancias nacionales en cada caso. La Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana aprobada en el XX Congreso Iberoamericano de Municipios, señalaba: “la consolidación de los procesos de recuperación municipalista tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal de todos los países”.

En el XXXII Congreso de la Unión Internacional de Autoridades Locales (La Haya, Holanda, 1995), el tema central lo constituyó: “Un mundo de ayuntamientos; el camino local hacia la innovación en la cooperación internacional.” Entre las conclusiones de ese congreso se fijaron: promover en todos los países ahí representados la cooperación internacional municipal; fortalecer la institucionalización de la cooperación internacional municipal mediante programas de desarrollo que movilicen a diferentes sectores de la comunidad local; aplicar la cooperación internacional en las causas del desarrollo sustentable, del alivio a la pobreza, la promoción de los derechos humanos y la paz, el incremento de los ingresos locales, la gestión municipal y la planificación participativa.²³⁴

En Latinoamérica, en el siglo XX, se constituyeron varias asociaciones de cooperación entre gobiernos locales como: la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (1938); Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (1955); en 1981 se abre el capítulo de Latinoamérica de la Internacional Union of Local Authorities (IULA-AL) con sede en Quito, Ecuador y, en 1991, la Federation of Municipalities from the Centro Americanian Ishtmus (FEMICA).²³⁵

²³⁴ Ávalos, *op. cit.*, pp. 223-226.

²³⁵ Nickson, *op. cit.*, p. 92.

INTERMUNICIPALIDAD Y LEGISLACIÓN EN MÉXICO

UNO DE LOS antecedentes de la asociación entre gobiernos locales en México es la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana que, a cinco años de haberse aprobado la Constitución de 1917, presentó en 1922 una iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional.²³⁶

La figura de la asociación entre los municipios es muy joven en la legislación mexicana. Es con las reformas constitucionales en 1983, cuando se establece en el artículo 115 de nuestra Carta Magna que los ayuntamientos pueden coordinarse y asociarse. Este precepto establece que:

(...) III. Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde.

(...)

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Sin embargo, tal parece que la propuesta de asociación municipal sólo surgió como reconocimiento a la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestar los servicios públicos,²³⁷ lo que deriva en que no pocos de ellos sean absorbidos por los gobiernos estatales y la Federación, como se desprende de la ini-

²³⁶ Ricardo Millán Suárez, "Formación de la Asociación Mexicana de Ayuntamientos", en Acosta, *op. cit.*, pp. 182-183.

²³⁷ *Exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, enviada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado al Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 1982.

ciativa de reforma constitucional que el presidente Miguel de la Madrid Hurtado envió al Congreso de la Unión:

(...) En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra nación, acudimos a la experiencia de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.²³⁸

La iniciativa no abunda más sobre el tema; una posterior comparecencia del secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz,²³⁹ para explicar los motivos de la reforma municipal, ni siquiera toca ese punto y sólo reconoce la incapacidad de muchos ayuntamientos para prestar algunos de los servicios que el artículo 115 establece como competencia del municipio.

Ni en ese entonces, ni en los años subsiguientes, se valoró la importancia que puede representar esta forma de asociación y coordinación, por eso la literatura sobre el tema es escasa. La trabajos existentes de derecho municipal prácticamente lo ignoran y se limitan a reproducir el texto constitucional; en la mayoría de las legislaciones locales sucede lo mismo.

En un estudio sobre las experiencias intermunicipales en Latinoamérica, se señala que, en el caso mexicano, casi no existen relaciones de este tipo debido a que los gobiernos estatales usualmente rechazan la cooperación intermunicipal porque la ven como una amenaza a la continua intervención que tienen en los asuntos internos de los municipios.²⁴⁰

Han de transcurrir 16 años para que se abra un debate sobre el tema. En la reforma municipal de 1999, se incorpora al artículo 115 que esta asociación intergubernamental podrá efectuarse entre municipios de dos o más estados, para lo cual deberá contar con

²³⁸ *Idem.*

²³⁹ Comparecencia del secretario de Gobernación en la Cámara de Diputados para explicar la iniciativa de reforma constitucional en materia municipal. Diciembre de 1982.

²⁴⁰ Nickson, *op. cit.*, p. 207.

la aprobación de las legislaturas estatales respectivas. Al mismo tiempo, desde 1994 el movimiento indígena nacional, dentro de sus demandas de reconocimiento a los derechos y cultura indígena planteaba:

Reconocer en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.²⁴¹

Este planteamiento no fue recogido en la reforma en materia indígena realizada en 2001. Al artículo 115 sólo se adicionó que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.²⁴²

Alcances y limitaciones a la intermunicipalidad

El reconocimiento constitucional al derecho de asociación municipal provocó diversas discusiones tanto al interior de las cámaras de diputados y senadores, como entre distintos gobiernos estatales, que tenían serias dudas respecto a la factibilidad de permitir que la asociación se estableciera incluso entre municipios de distintas entidades. Así se puede apreciar en el debate sostenido en el Senado de la República, previo a la aprobación de estas reformas:

Estas Comisiones Unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los municipios puedan cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda, en beneficio de la población.

Sin embargo, ven con precaución la redacción propuesta por la Colegisladora para lo que sería el párrafo tercero de la frac-

²⁴¹ *Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena*, INI, 1996.

²⁴² *Periódico Oficial* del 14 de agosto de 2001.

ción III del artículo 115 constitucional, ya que tal y como está redactado en la Minuta, pareciera ser que la asociación entre municipios de diferentes estados puede darse al margen de los gobiernos de los mismos, con lo que se cambiaría radicalmente la concepción original del Estado federal, al hacer a los municipios y no a los estados la base de esta organización política... (...)

Que consecuentemente no podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden de administración y mucho menos de gobierno.

Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios. Que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del pacto federal, que son los estados de la República.

Que las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán, ni disminuirán, pero tampoco aumentarán por virtud del convenio de asociación.

Que por tanto, ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la Federación y mucho menos con organismos internacionales.

Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para distintos fines a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución federal establece como concurrentes con los estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección del medio ambiente, de administración y uso del suelo de transporte público, de agua, de otras materias similares y particularmente los relativos a asuntos fiscales.

Que en suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México, pero sin afectar a las entidades del pacto federal en que se funda el Estado mexicano. Que por tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido.

Consecuentemente, cabe decir finalmente, que para complementar y acotar su perfecta dimensión este intento de mejorar la descentralización y el federalismo, por la vertiente municipalista, el Congreso de la Unión deberá abocarse enseguida a desarrollar la reforma al artículo 124 constitucional, para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las entidades federativas y apreciar los principios fundamentales de su soberanía interior y sus régimen de relaciones entre el gobierno federal y el gobierno municipal.

Por ello, estas Comisiones Unidas quieren dejar constancia de que se apruebe le contenido de la Minuta en el entendido de que, sin permitir otras interpretaciones que se pudieran dar a estas reformas, es indudable la asertación de que seguirán siendo los estados y no los municipios el eje del pacto federal mexicano.²⁴³

De esta reflexión se puede apreciar la intención del legislador al crear la intermunicipalidad, así como sus límites y alcances. La posibilidad de crear entidades supramunicipales, dotadas de una base jurídica propia para su integración y funcionamiento, como sucede en otros países, está expresamente prohibida, puesto que la Constitución establece claramente que no existirá ningún nivel intermedio entre el municipio y el estado. Además, los convenios de asociación sólo generan derechos y obligaciones entre los ayuntamientos y no entre los ciudadanos. Los municipios tienen una personalidad jurídica propia y la asociación no crea una nueva. La autonomía municipal tampoco es vulnerada puesto que la asociación es un derecho, por tanto es voluntaria y no está constreñida a un imperativo legal. Además, este acto asociativo se da entre

²⁴³*Crónica Legislativa, 2000*, pp. 90-92, citado por Santín, *op. cit.*, pp. 158-159.

pares, es decir entre instituciones que tienen el mismo estatus y capacidad jurídica.

El temor de que la asociación intermunicipal afecte a la soberanía de los estados tampoco tiene fundamento. Primero porque no puede ocuparse de otros fines que no sean los que establece la legislación mexicana para los municipios. Además, cuando se trate de municipios de dos o más entidades federativas deberán contar con la autorización de las legislaturas estatales correspondientes.

Naturaleza jurídica de la asociación municipal

Cuando varias personas convienen en reunirse de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin que no esté prohibido por la ley y que no tenga un carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación, de acuerdo con la concepción que la legislación en materia civil existe en nuestro país y que corresponde al ámbito competencial del derecho privado. Tratándose de la asociación intermunicipal, ésta se inscribe en el derecho público, puesto que el municipio tiene una personalidad jurídica pública estatal.²⁴⁴

De acuerdo con el artículo 115 constitucional las modalidades para la coordinación intergubernamental son:

1. *Convenios de asociación.* Éstos pueden establecerse entre municipios de un mismo estado; o entre municipios de dos o más entidades federativas, para lo cual se requiere la autorización de las legislaturas estatales (fracción III).
2. *Convenios de colaboración.* Se establecen de manera interinstitucional (fracción III).
3. *Convenios de coordinación.* Son los que se establecen entre los diferentes órganos de gobierno: Federación-estado; estado-municipio (fracciones III, IV y VI).
4. *Convenios de concertación.* Son aquellos que se establecen con los particulares.

²⁴⁴Gerardo Sánchez García, "Viabilidad de una Asociación Nacional de Municipios", en Acosta, *op. cit.*, pp. 206-207.

Requisitos para la intermunicipalidad

Formalmente el artículo 115 de la Constitución federal establece algunos elementos fundamentales para la asociación:

1. El acuerdo previo entre los ayuntamientos.
2. Que ésta se realice para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.
3. En el caso de realizarse entre municipios de dos entidades distintas deberán contar con la autorización de las legislaturas estatales correspondientes.
4. Cuando se celebren actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo de gobierno municipal, el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento.

Los estudiosos del tema,²⁴⁵ con base en las experiencias que han existido en la materia, identifican otros elementos necesarios para la viabilidad de las relaciones intermunicipales, entre ellos:

- a) La existencia de intereses comunes entre los municipios.
- b) La voluntad de los municipios de asociarse o coordinarse, expresada formalmente por el ayuntamiento.
- c) La disposición de cooperación por parte de los ayuntamientos en la búsqueda de soluciones conjuntas para sus problemas.
- d) Disposición de los ayuntamientos para superar conflictos (políticos, partidarios, agrarios, etcétera).
- e) Que los fines, por su magnitud y tiempo de realización, justifiquen la necesidad de constituir la asociación.
- f) Proximidad física, facilidad de comunicación y acceso entre los municipios asociados.
- g) Existencia de una identidad intermunicipal.

²⁴⁵ Do Carmo, *op. cit.*, pp. 29-30; Merino, *op. cit.*, p. 292; y Arturo Aylwin *et al.*, "Elementos para la constitución de asociaciones municipales", *Estudios Municipales*, núm. 2, Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1993, pp. 266-267.

- h) Elaboración de un convenio estableciendo los objetivos de la asociación y las obligaciones de cada uno de los municipios miembros.
- i) Elaboración de los estatutos internos de la asociación o coordinación.

LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL Y LA LEGISLACIÓN OAXAQUEÑA

LA CONSTITUCIÓN federal marca los lineamientos generales para regular la vida de la nación. Corresponde entonces a las entidades elaborar los marcos normativos que regirán su vida interna, garantizando y protegiendo lo dispuesto por la legislación federal.

En materia de intermunicipalidad existe un desarrollo legislativo diverso. Algunos estados únicamente reproducen el texto constitucional federal y no han avanzado más allá de él, son legislaciones de bajo perfil; otros más, aunque tienen avances en la normatividad en la materia, restringen, limitan o condicionan esta figura, son las legislaciones promedio. Los menos, amplían los alcances de las relaciones intermunicipales y legislan sobre las formas y procedimientos que puede adoptar esa asociación y establecen reglas para su funcionamiento, son las legislaciones de alto perfil.²⁴⁶

Siguiendo estos criterios, Oaxaca se encuentra dentro de las entidades con legislaciones de alto perfil en cuanto a intermunicipalidad se refiere. Posterior a la reforma a la Constitución federal de 1983, se adiciona también la Carta Magna local, estableciendo en su artículo 94 que “los municipios del estado de Oaxaca, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”.

En Oaxaca, como vimos en el capítulo 2, en 1990, se inicia un singular proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Una de las demandas más impor-

²⁴⁶ La clasificación es de Santín, *op. cit.*, p. 176.

tantes del movimiento indio era la posibilidad de la asociación entre municipios de igual filiación étnica, así como la ampliación de los objetivos de ese ejercicio intermunicipal. En las reformas en materia indígena aprobado en ese año, establece ese derecho además de que amplía los objetivos de la asociación; el artículo 94 señala que:

Los municipios del estado, podrán asociarse libremente tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar corporaciones de desarrollo regional que tengan por objeto:

- a) el estudio de los problemas locales;
- b) la realización de programas de desarrollo común;
- c) el establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico;
- d) la capacitación de sus funcionarios y empleados;
- e) la instrumentación de programas de urbanismo; y
- f) las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades.²⁴⁷

En el mismo sentido de fortalecer la autonomía municipal, señala también que “los conflictos de límites que se susciten entre los diversos municipios del estado serán resueltos por los convenios que éstos celebren, con aprobación del Congreso local”.

Como puede apreciarse, desde 1990 la Constitución local incorpora la posibilidad de asociación entre municipios indígenas, lo que fue negado en la reforma constitucional federal en materia indígena del 2001. Además, aunque refiere algunos casos concretos en que podrá efectuarse, el precepto no es limitativo sino enunciativo, pues deja abierta la posibilidad de que tal situación se realice en todos aquellos casos que promuevan el bienestar de las comunidades. Es de destacar que incorpora también desde ese entonces el concepto de desarrollo regional.

En 1998, con las reformas constitucionales en materia indígena realizadas en Oaxaca, se amplía el derecho de asociarse a las comunidades indígenas.

²⁴⁷ Decreto núm. 86, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 29 de octubre de 1990.

En la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa de reforma constitucional y de la ley indígena, presentada por el gobernador del estado, Diódoro Carrasco, considera que:

Se reconoce expresamente el derecho de las comunidades y pueblos de formar asociaciones entre comunidades, entre municipios y entre comunidades y municipios. En su seno, podrán adoptar libremente formas de gobierno tradicional, de organización y funcionamiento. No se establecen límites para la escala de estas asociaciones, que incluso pueden abarcar varios pueblos, salvo cuando se pretenda hacerlo con grupos fuera del territorio de Oaxaca, en cuyo caso deberán atenderse a lo dispuesto en la Constitución del estado.²⁴⁸

En el dictamen de la ley indígena, el legislativo adopta esta misma postura,²⁴⁹ que se traduce en la Constitución local en el artículo 94: “Los municipios del estado y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente tomando en cuenta su filiación étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas, que tengan por objeto: (...)”

En el 2000, se reforma nuevamente la Constitución local en materia municipal,²⁵⁰ como parte de la adecuación a las reformas que se hicieron en 1999 en el ámbito federal. Se establece entonces el Título Quinto. Del gobierno municipal, que agrupa los diversos preceptos que se refieren a esta institución (artículos 92 al 119), en un solo artículo, el 113.

En la fracción III, que se refiere a la prestación de los servicios públicos, en el inciso j), al referirse al derecho de los municipios para asociarse, añade que cuando se trate de la asociación de munic-

²⁴⁸ “Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en materia de derechos y cultura indígena e Iniciativa de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Cuadernos de la Comisión de Asuntos Indígenas*, núm. 4, LVI Legislatura de Oaxaca, p. 30.

²⁴⁹ Considerando XIV de la Exposición de Motivos, “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Cuadernos de la Comisión de Asuntos Indígenas*, núm. 5, LVI Legislatura de Oaxaca, p. 18.

²⁵⁰ Decreto núm. 230, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 8 de diciembre de 2000.

pios entre dos o más estados, cada ayuntamiento deberá contar con la autorización de la Legislatura correspondiente, tal como lo prevé la legislación federal.

Estas disposiciones constitucionales tienen en la legislación secundaria una mayor precisión sobre la intermunicipalidad. A continuación revisamos algunas de las principales leyes que abordan esta figura.

Ley Municipal para el Estado de Oaxaca

La Ley Municipal establece como atribución del ayuntamiento:

Celebrar convenios de coordinación o asociación con otros Ayuntamientos de la entidad o con el Estado, para que con sujeción a la ley, se brinde un mejor ejercicio de sus funciones o una más eficaz prestación de los servicios públicos municipales. Cuando el convenio se celebre con municipios de otras entidades federativas, se deberá contar con la aprobación de las legislaturas respectivas (artículo 46, fracción XXV).²⁵¹

Esa disposición se ve reforzada en el capítulo De los Servicios Públicos Municipales, que en el artículo 141, señala:

La prestación de los servicios públicos deberá realizarse a través de los ayuntamientos, sus unidades administrativas, organismos auxiliares o empresas de participación municipal mayoritaria, quienes podrán coordinarse con el estado o con otros municipios para una más eficaz prestación de los mismos.

(...)

Para brindar un mejor ejercicio de sus funciones o una más eficaz prestación de los servicios públicos municipales los municipios podrán, con sujeción a la ley, celebrar convenios de coordinación o asociación con otros Ayuntamientos de la entidad o con el Estado. Cuando el convenio se celebre con municipios de otras entidades federativas, se deberá contar con la aprobación de las legislaturas respectivas.

²⁵¹ Decreto núm. 293, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 10 de enero de 2003.

Además, la Ley Municipal establece un título, el décimo, y un capítulo único en el que se refiere a “Los acuerdos y convenios”. En el artículo 174 señala que: “El Ayuntamiento podrá convenir con el Ejecutivo del Estado, con los otros Ayuntamientos, o con el Ejecutivo Federal, a través del gobierno del estado, los convenios que se requieran a fin de participar en la planeación del desarrollo regional.”

En el artículo 175 especifica que:

El objeto de los convenios a que se refiere el artículo anterior será establecer:

I. La manera en que el municipio participará en la planeación estatal y regional, así como las condiciones y formas para la presentación de proyectos que se consideren convenientes para el desarrollo integral.

II. La forma de propiciar la planeación del desarrollo del municipio en congruencia con la planeación regional y estatal, así como la manera de promover de forma coordinada la participación de grupos sociales del municipio en dicha tarea.

III. Los mecanismos y modalidades conforme las cuales se presentarán propuestas metodológicas para la realización de actividades de planeación integral.

IV. Las condiciones para normar la ejecución de programas y acciones que deban de realizarse en el municipio, cuando sean producto de la planeación regional y estatal; y

V. Las bases para la participación de los órganos de colaboración municipal en la planeación regional.

En lo que se refiere específicamente a la asociación intermunicipal, el artículo 176 establece que el ayuntamiento podrá celebrar convenios de coordinación administrativa o asociarse con otro o varios ayuntamientos para:

I. La elaboración conjunta de planes municipales y regionales de desarrollo y sus programas. Esta coordinación puede realizarse entre Ayuntamientos de municipios afines por su tipo-

logía o entre Ayuntamientos que consideren necesaria su coordinación.

II. La elaboración del plan y programas de desarrollo microrregional.

III. La constitución y el funcionamiento de consejos intermunicipales de colaboración para la planeación y ejecución de programas de desarrollo urbano, vivienda, seguridad pública y preservación del medio ambiente, salud pública, tránsito y vialidad, nomenclatura, servicios públicos, culturales, deportes, integración familiar, integración familiar, comunicación social y demás aspectos que consideren de interés mutuo.

IV. La elaboración de la reglamentación municipal.

V. La adquisición en común de materiales y equipo e instalación para mejorar los servicios públicos municipales.

VI. La contratación en común de servicios de información y asesoría técnica.

VII. La ejecución y el mantenimiento de la obra pública.

VIII. Propiciar la promoción de las actividades económicas.

IX. Las demás que se consideren convenientes en cumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y la presente ley.

En el artículo 177 reitera la facultad de los ayuntamientos de coordinarse en los mismos términos que en el artículo 141. El artículo 179 establece los requisitos que debe reunir el convenio de coordinación entre el estado y los municipios para la prestación de servicios públicos, mismos que deben cumplirse en el caso de la coordinación o asociación entre municipios:

I. Los servicios públicos que debe prestar el Estado y los que correspondan al municipio.

II. Los deberes y obligaciones del Estado y del municipio signante.

III. Las bases económicas de su prestación.

IV. El régimen laboral de los servidores públicos.

V. Duración, formas de terminación y suspensión.

*Ley de los Derechos de los Pueblos
y Comunidades Indígenas*

La Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, promulgada en 1998, establece en el Capítulo III, De la Autonomía, en su artículo 13, que:

Los pueblos y comunidades indígenas podrán formar asociaciones para los fines que consideren convenientes y de acuerdo al artículo 94 (ahora 113) de la Constitución Política local. Asimismo, tendrán derecho a adoptar libremente su toponimia, cultura, lengua, y formas de gobierno, del pueblo indígena al que pertenezcan. Por cuanto a sus relaciones fuera del territorio del estado, se estará a lo dispuesto por el artículo 96 (ahora 113) de la Constitución Política del Estado.

*Ley de Coordinación Fiscal
para el Estado de Oaxaca*

La Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca,²⁵² establece que esos convenios también pueden efectuarse en materia hacendaria, sujetándose a los siguientes términos:

En el artículo 1o., señala que la ley es de interés público y regula las relaciones fiscales del estado de Oaxaca con sus municipios y tiene por objeto:

- I. Fijar las Bases de Coordinación y Colaboración Administrativa en Materia Fiscal entre el Estado y sus Municipios.
- II. Establecer los criterios para la distribución de las Participaciones Fiscales Federales que correspondan a las Haciendas Públicas Municipales, atendiendo a lo que establece al respecto el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Definir las bases que regulan los Fondos de Aportaciones Federales que corresponden a los Municipios, de acuerdo con el Capítulo V de la Ley de Coordinación.

²⁵² Decreto núm. 242, *Periódico Oficial*, 30 de diciembre de 2000.

El artículo 2o., establece que los convenios de coordinación y colaboración a que se refiere dicha ley, deberán de contar con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento cuando en dichos convenios se comprometa al municipio por un plazo mayor al periodo del gobierno municipal. Y en su artículo 4o. establece las modalidades en que se pueden celebrar esos convenios:

- I. Tratándose de dos o más municipios del estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos; y,
- II. Tratándose de dos o más municipios de otros estados, en este caso, deberán de contar con la aprobación de la Legislatura del estado correspondiente y publicarse dicha autorización en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*.

Ley de Desarrollo Urbano

En 1993 fue promulgada esta ley²⁵³ que establece en su artículo 24, que se refiere a las facultades y obligaciones del ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, que entre éstas se encuentran: formar parte de la Comisión de Conurbación Intermunicipal correspondiente; coordinarse y asociarse con otros municipios del estado, para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

La ley tiene un capítulo referido a “las conurbaciones del territorio del estado” (artículos 58-71). Señala que la conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, por lo que aquellos localizados en territorio estatal serán reconocidos formalmente mediante decreto del gobernador del estado.

Dado que la conurbación se puede presentar entre dos centros urbanos de dos o más municipios, el gobierno estatal y los ayuntamientos podrán pactar que se considera la existencia de una zona de conurbación intermunicipal cuando:

- I. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona de conurbación;

²⁵³ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 8, segunda sección, 20 de febrero de 1993.

II. Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada, pero por sus características geográficas y sus tendencias socioeconómicas se considere conveniente el estudio y solución conjunta de su desarrollo;

III. Se proyecte y se funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de municipios vecinos.

La zona de conurbación será sancionada por el gobernador del estado, quien expedirá la declaratoria respectiva. Para ello se formará una Comisión de Conurbación Intermunicipal formada por los municipios que se encuentran en esa zona así como el Ejecutivo estatal.

La Comisión de Conurbación Intermunicipal tendrá las siguientes atribuciones:

I. Elaborar el plan de ordenación de la zona conurbada y las correspondientes declaratorias de provisiones, usos, reservas, destinos y someterlos a la aprobación del Ejecutivo del estado;

II. Gestionar ante las autoridades estatales y municipales el cumplimiento, en el ámbito de su jurisdicción, de las decisiones que se hayan tomado.

Los ayuntamientos que formen parte de esa Comisión ejecutarán, administrarán y evaluarán dentro de su jurisdicción el plan de ordenación de la zona conurbada y las declaratorias correspondientes, en coordinación del Ejecutivo del estado.

Con base en este ordenamiento, en el mes de marzo de 1995, el gobernador del estado expidió el decreto por el que se aprueba el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de la Ciudad de Oaxaca. El acta de aprobación del plan es signada por los presidentes municipales de 18 municipios: Oaxaca de Juárez, Santa María Atzompa, San Jacinto Amilpas, San Andrés Huayapan, Tlalixtac de Cabrera, Santa María El Tule; Santo Domingo Tomaltepec; San Agustín Yatareni; Santa Cruz Xoxocotlán; San Antonio de La Cal; San Agustín de las Juntas; Ánimas Trujano; San Sebastián Tutla; Santa Cruz Amilpas; Santa Lucía del Camino; Santa María Coyotepec; San Bartolo Coyotepec; y San Pablo Etla.

Sin embargo, esta comisión intermunicipal funcionó sólo un periodo municipal. Problemas políticos por la distinta filiación partidista de los presidentes municipales, así como del gobierno estatal, han obstaculizado su funcionamiento en los últimos años.

Ley de Salud

La Ley de Salud en su artículo 21 señala que los ayuntamientos del estado, en el ámbito de su competencia, podrán celebrar entre ellos convenios de coordinación y cooperación en materia sanitaria.

Límites a la intermunicipalidad

Pese a los avances, aún existen lagunas en el marco normativo de la intermunicipalidad. Entre otras cosas, se requiere precisar algunos aspectos procedimentales, como que los convenios de asociación sean aprobados por mayoría calificada (dos terceras partes) del cabildo –que sólo se establece en el caso de la coordinación fiscal–, o que dada la conflictividad existente entre los municipios oaxaqueños, en casos específicos, sea necesaria la aplicación de figuras como el referéndum para ratificar o no la decisión del cabildo –por ejemplo, cuando el tiempo de la asociación sea mayor al periodo del Ayuntamiento–; así como algunas causales para la terminación de la asociación.

Las asociaciones municipales que se forman, casi siempre se reducen a la gestoría de obras y servicios ante las autoridades estatales. En parte esto se debe a que la única opción que tienen para un reconocimiento legal es constituir una asociación civil. Sin embargo, esta figura es limitada, sobre todo cuando se trata de realizar obras y acciones que van más allá de un periodo municipal, que en el caso de Oaxaca puede ser de un año, año y medio, dos y tres años. La asociación civil es integrada por socios, no instituciones, por tanto quienes aparecen como tales son las autoridades municipales. Cuando se realiza la renovación del ayuntamiento, tendría que efectuarse la renovación también de los socios, que implica realizar trámites periódicamente (cada año, año y medio, etcétera, según sea el caso) y efectuar fuertes erogaciones para realizar tales cambios.

Por tanto, es necesario establecer en la legislación mecanismos para que estas asociaciones puedan, por ejemplo, administrar recursos para obras de carácter intermunicipal. Existen ejemplos de comunidades que realizan ese tipo de obras (apertura y mantenimiento de caminos, construcción de puentes, etcétera) que involucran a varios municipios. Sin embargo, aun cuando todas las comunidades involucradas aporten recursos u obtengan financiamiento estatal o federal, éstos se tienen que concentrar en un solo ayuntamiento que ejecuta la obra como si fuera únicamente de su comunidad. Es por tanto necesario establecer una vía, que permita a los gobiernos locales –en casos específicos y perfectamente delimitados–, la radicación de esos recursos a la asociación, cuidando en no formar entes supramunicipales que actúen como autoridades intermedias entre los municipios y el estado.

También es necesario establecer algunos elementos básicos que deben tener tanto los convenios intermunicipales como los estatutos de las asociaciones que se formen:

- Los objetivos de la asociación.
- Plazos de la asociación.
- Los derechos y obligaciones que asuman los municipios asociados.
- Sanciones aplicables a los miembros que no cumplan con sus obligaciones.
- Las aportaciones financieras y materiales de los municipios a la asociación.
- Los mecanismos para la dirección y administración de los servicios que se presten, las acciones o las obras que se ejecuten.
- Los mecanismos de rendición de cuentas.
- Causas de la disolución.

TRADICIÓN INTERCOMUNITARIA DE APOYO MUTUO EN OAXACA

LA LEGISLACIÓN oaxaqueña es de las más avanzadas en materia de relaciones intermunicipales. Esta situación es reflejo de una tradi-

ción de apoyo mutuo entre las comunidades oaxaqueñas. Éste se da de manera informal, por acuerdos entre las autoridades municipales, religiosas o tradicionales. Se apoya por ejemplo con material de la región, cuando se realiza una obra. El intercambio cultural entre las bandas de música o los grupos de danza. El préstamo gratuito de maquinaria o equipo de transporte. La lucha por defender el territorio y los derechos comunitarios. La unión para acciones de gestoría, de defensa y preservación de los ecosistemas. Estas acciones han acompañado a la construcción histórica de esta entidad. Incluso ha encontrado algún referente legal, como en 1862, cuando una circular del gobierno estatal ordena que en los pueblos donde no se habían instalado aún escuelas de instrucción primaria se establecieran con fondos de dos localidades.²⁵⁴

En sentido contrario existe una fuerte preeminencia de la comunidad, de la identidad local, sobre el municipio y la microrregión o región.

De igual manera, hay una fuerte conflictividad agraria, por cuestiones limítrofes entre municipios y comunidades. Incluso hay situaciones en que el conflicto agrario se da entre comunidades pertenecientes a un mismo municipio. El hecho de que la mayor parte del territorio sea propiedad comunal se refleja en esta situación, comunidades que forman un municipio no comparten el mismo territorio agrario.

A la par, existe una intensa dinámica política en la disputa por el poder local.

A partir de 1990 en Oaxaca se han realizado diversos intentos por formalizar las relaciones coordinadas entre municipios y/o comunidades. A lo largo y ancho del territorio oaxaqueño se han constituido diversas asociaciones de municipios. En diversas ocasiones su constitución ha obedecido a diversos programas gubernamentales, tal es el caso del programa Módulos de Maquinaria, que se implementó en el sexenio 1992-1998 y que en 2005 fue reactivado. El programa consiste en que el gobierno del estado otorga en comodato un módulo de maquinaria pesada a un grupo de

²⁵⁴Circular núm. 12, 1o. de febrero de 1862, Colección de Leyes y Decretos, *op. cit.*, vol. 3.

ayuntamientos de una microrregión, los cuales habrán de constituir una asociación civil para la administración del módulo; la maquinaria se destinará sólo al mantenimiento y rehabilitación de caminos de los municipios pertenecientes a la asociación.

Asimismo, la Secretaría de Asuntos Indígenas impulsa, desde 2003, la constitución de estas figuras asociativas. En 2005 contaba con un registro de 25 organizaciones de este tipo.

Cuando la intermunicipalidad es establecida mediante estos programas gubernamentales la permanencia de la asociación ha sido efímera, pues depende en mucho del impulso que los agentes gubernamentales y las autoridades municipales quieran otorgarle, de los recursos que logren gestionar y de la coyuntura política en que se encuentren.

Así sucedió con los comités Pro Defensa de los Recursos Naturales que funcionaron en diversas zonas del estado en la primera mitad de la década de los noventa, que fueron utilizadas como mecanismos de apoyo y control del PRI; o las asociaciones civiles constituidas por las autoridades municipales para la administración del programa de módulos de maquinaria en su primera etapa. Son pocas las que han trascendido más allá de un periodo de gobierno municipal o la duración del programa. En ocasiones también surgen de iniciativas de autoridades municipales, pero giran en torno al trabajo y liderazgo de algunas de ellas, por lo que, salvo excepciones, su duración es de un periodo municipal.

Sin embargo, las relaciones intermunicipales e intercomunitarias son una constante a lo largo y ancho del territorio estatal. Aun cuando en su mayoría son coyunturales y sólo duran el tiempo necesario para lograr algún objetivo concreto (la construcción de una obra pública, por ejemplo), existen casos de una coordinación que dura más allá de un periodo municipal, que genera un amplio tejido microrregional y ha convertido a la asociación de municipios en un importante espacio para la planeación del desarrollo microrregional, alcanzando una gran importancia política y social. Algunas de estas experiencias son abordadas en el capítulo 6.

Consensos y conflictos en las elecciones por usos y costumbres

A PARTIR del reconocimiento legal de la elección por normas de derecho consuetudinario, como las denomina el código electoral –aunque el término “usos y costumbres” es como se ha popularizado y por ello es el que aquí empleamos–, en Oaxaca se han realizado cuatro procesos electorales municipales con estos mecanismos de elección –1995, 1998, 2001 y 2004–, los cuales han constituido interesantes experiencias que nos muestran los alcances y los límites del actual marco jurídico e institucional en materia electoral en la entidad.

La legislación electoral oaxaqueña considera que son municipios de usos y costumbres los que cumplan con las siguientes características:

- I. Que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o de procedimientos específicos para la renovación de sus Ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas.
- II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad.
- III. Aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria, opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno (artículo 110 del CIPPEO).

Las reforma electoral del 1995 y la posterior de 1997 abren espacios inéditos para municipios y comunidades en Oaxaca. Si a ello agregamos el proceso de desarrollo democrático del país; la descentralización de recursos; las crisis económicas que derivan en un alto índice de emigración; los problemas que enfrentan los partidos políticos; la persistencia de esquemas de gobierno autoritarios; podremos apreciar que esta amplia combinación de factores habrían de incidir en las elecciones locales. Además, en el interior de las comunidades se dan diversos procesos políticos, económicos y sociales, que propician la aparición de nuevos actores y nuevas condiciones para la disputa por el poder local.

Durante muchos años, las reglas internas de las comunidades que determinan sus sistemas de organización política y social, estaban en una especie de “clandestinidad jurídica”, es decir, eran practicadas por las comunidades pero sus decisiones no tenían validez legal ante otras instancias de gobierno, entonces buscaban formas de encontrar esa legalidad. Tal es el caso de las elecciones; en las comunidades éstas se realizaban conforme a sus reglas internas –asamblea, sistema de cargos, voto público, etcétera–, sin embargo, para que fuesen reconocidos por las autoridades gubernamentales, requerían realizar las elecciones que formalmente establecía el marco jurídico. Entonces, registraban a las autoridades ya electas por una planilla, que invariablemente era la del PRI. Eran los tiempos de la hegemonía priísta que no permitía presencia opositora en el escenario estatal. Llegado el día de los comicios, en estos municipios se simulaba su realización, cubriendo las formalidades legales: instalando urnas y casillas. La participación en ellos eran prácticamente nulas o muy escasas, en los más de los casos las propias autoridades municipales rellenaban boletas y urnas. La formalidad estaba salvada, sus autoridades eran reconocidas como tales. Con el reconocimiento legal, la situación cambió radicalmente. Es esta nueva dinámica municipal la que analizamos en este capítulo.

Antes de abordar este conjunto de transformaciones que se han presentado en la última década, es necesario señalar que en los municipios de usos y costumbres las reglas y requisitos para la participación ciudadana y el acceso al poder local son diferentes

a los que establece la democracia liberal. La misma construcción de la ciudadanía tiene otras características; los derechos, obligaciones y los requisitos para ser un ciudadano de la comunidad son diferentes. El procedimiento de votación también varía, existen prácticas que van desde el voto público en una asamblea general comunitaria, hasta el voto secreto y en urnas, pasando por toda una gama de variantes.

Para comprender por qué el régimen de usos y costumbres es un sistema electoral, es necesario considerar los principios generales que definen las normas de organización política en los municipios que cumplen con esta forma de representación política. Este sistema de organización se rige por principios colectivos de reciprocidad y servicio público para el acceso a los cargos de representación; por el cumplimiento previo de obligaciones para ser sujeto de derechos; y por mecanismos también colectivos de legitimación. Estos principios ponen en juego un sistema de reglas que operan en el nombramiento de los órganos de gobierno y en un marco de libertad para determinar los procedimientos, muchos de estos elementos son parte de ese modelo ideal al que se le da el nombre de sistema de cargos, pero adquiere una forma específica en cada localidad.²⁵⁵

COSTUMBRE, ¿INMOVILIDAD AL CAMBIO?

ENTRE las críticas que se hacen al régimen de usos y costumbres se encuentra que, como se supone que está sustentado en la tradición, su capacidad de cambio y adecuación a nuevas circunstancias políticas y sociales es sumamente limitada: “Abrogar o cambiar de tradición parece un contrasentido. De hecho, este es un problema que nadie ha querido ver: ¿y si una comunidad indígena quiere cambiar alguna o varias de sus tradiciones, cuál va a ser el mecanismo legal para hacerlo?”, se pregunta Viqueira.²⁵⁶ Es un problema que habrá de dilucidarse.

²⁵⁵ Jorge Hernández-Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. El caso de los usos y costumbres en Oaxaca, Siglo XXI* (en prensa).

²⁵⁶ Juan Pedro Viqueira, “Los usos y las costumbres...”, *op. cit.*

Un caso de resistencia a los cambios puede apreciarse en la discriminación hacia algún sector, como el caso de las mujeres, que incluso es violatoria de los derechos fundamentales. Tal es caso de San Bartolomé Yucuañe, en la región mixteca. En esa comunidad las mujeres viudas o que son madres solteras tienen que desempeñar el cargo de regidoras auxiliares (topiles), sólo que éste es obligatorio, permanente y vitalicio. No pueden ascender en la estructura de cargos, ni tienen periodos de descanso como los varones que prestan servicio y tampoco participan en las asambleas comunitarias. Ahí son obligadas a desempeñar este cargo sin posibilidad alguna de librarse de él.²⁵⁷

Existen también otras comunidades en donde la resistencia a hacer cambios está propiciando desde la obstaculización del desarrollo de la comunidad, exclusión de sectores de la población, hasta problemas de ineficiencia administrativa e incluso corrupción.

Se llama costumbre jurídica indígena a los usos y procedimientos generalmente no escritos, de carácter obligatorio y recíproco, sustentados en valores y creencias, que norman las relaciones interétnicas y cuya violación es susceptible de generar una sanción.²⁵⁸ La costumbre es el conjunto de reglas reconocidas y compartidas por una colectividad.²⁵⁹

Desde el punto de vista jurídico, la costumbre es el uso implantado en la colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatoria; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribundum constitutum*. El derecho consuetudinario tiene dos características esenciales: 1. está integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo; 2. tales reglas se transforman en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, cual si se tratara de una ley.²⁶⁰

²⁵⁷ Graciela Ángeles Carreño, *Mujeres y participación política en Oaxaca*, inédito.

²⁵⁸ María Teresa Sierra, "Articulaciones entre ley y costumbre: estrategias jurídicas de los nahuas", en María Teresa Sierra y Victoria Chenaut (coords.), *Pueblos Indígenas ante el Derecho*, CEMCA-CIESAS, 1995.

²⁵⁹ Rodolfo Stavenhagen, "Derecho consuetudinario indígena en América Latina", en R. Stavenhagen y D. Iturralde (comps.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina* México, Instituto Indigenista Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.

²⁶⁰ Eduardo García Maynes, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1996.

Los tratadistas señalan que el procedimiento consuetudinario constituye un método de producción jurídica, cuyo resultado se ha denominado “costumbre”.²⁶¹

Como fuente del derecho, la costumbre debe cumplir con los requisitos de repetición, multiplicidad de comportamientos idénticos o similares en el tiempo o el espacio –*inveterata consuetudo*–; duración, su permanencia en el tiempo; *constancia*, sin interrupciones que la contradigan; y, conciencia de su *obligatoriedad*.²⁶²

En la teoría jurídica mexicana, la costumbre es una fuente subsidiaria del derecho de importancia secundaria, puesto que la primordial es la ley. Sólo a falta de ésta o que así lo estipule una norma expresamente, como es el caso de Oaxaca, tendrá fuerza de ley una costumbre.

Desde el punto de vista formal, una costumbre puede ser: *secundum legem*, es decir que coincide con lo que dice la ley; *praeter legem*, que es jurídicamente irrelevante porque la ley ni lo prohíbe ni lo prescribe; o *contra legem* o contraria al derecho. La primera tiene fuerza de ley, pero no como costumbre, sino porque encuentra su fundamento en una norma jurídica. La segunda, no tiene efecto jurídico, a menos que se quiera cubrir alguna laguna legal. La tercera, no tiene efecto jurídico positivo, sólo negativo, ya que en caso de realizarse, generará la sanción correspondiente.

El procedimiento consuetudinario de la creación de normas jurídicas debe tener dos elementos: 1. el comportamiento repetido, y 2. el sentido normativo adscrito al comportamiento repetido (tener por válida una pauta de comportamiento y darle un valor normativo).²⁶³ En el ámbito electoral de Oaxaca, las elecciones por usos y costumbres cumplen con esos criterios.

El sistema de usos y costumbres, en su lectura antropológica, intenta buscar su legitimidad en el pasado, en la elaboración de un discurso de originalidad y en lo primigenio, lo cual no corresponde

²⁶¹ José de Jesús Orozco Henríquez, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993; y Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Distribuciones Fontamara, 1998, pp. 269-202.

²⁶² Néstor Pedro Sagües, *Elementos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Argentina, Astrea, 1999, pp. 153-162.

²⁶³ Tamayo y Salmorán, *op. cit.*

con la realidad.²⁶⁴ En la defensa de estos sistemas de organización, el discurso se ha elaborado como recuperación y persistencia de lo antiguo, la permanencia inmanente y sin cambios entre la comunidad y la costumbre “de nuestros padres abuelos”; situación que, cómo ya hemos visto, es contraria a la dinámica histórica en que se han desarrollado en la entidad. Entonces se pretende que estas prácticas efectivamente sean producto de viejas costumbres, resistentes al cambio, que han perdurado a lo largo de muchos años, siglos incluso.

Se trata, sin duda, de utopías arcaicas, como las ha llamado el escritor Mario Vargas Llosa, es decir, de descripciones en las que la ficción reemplaza al análisis crítico como instrumento de conocimiento de la vida social.²⁶⁵ Ideas, que una vez que se arraigan en el público quedan fusionadas y resulta complejo y “políticamente incorrecto” señalar su inconsistencia o cuestionar su validez, ya que adquieren una gran eficacia como elementos para movilizar a la gente en busca de ciertas demandas.

La realidad es más compleja. Esta problemática se presentó en la misma definición que, en 1995, dio el código electoral a los municipios de usos y costumbres (artículo 110) como aquellos “que desde tiempo inmemorial *o cuando menos hace tres años* –las cursivas son de los autores–, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario”. Es decir, se consideraba no necesariamente la tradición de esas prácticas, pues no habría tal si sólo habían electo de esa forma “hace tres años”, una sola ocasión antes del proceso electoral de 1995.

Precisamente por esa ambigüedad en la norma, en la reforma electoral de 1997, se cambia esa definición. Aunque se sigue hablando de ayuntamientos que se rigen “por normas de derecho consuetudinario”, el código electoral señala que serán considerados como municipios de usos y costumbres “aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas o inveteradas que incluyan reglas específicas o procedimientos espe-

²⁶⁴ David Recondo, “Usos y costumbres, distinta disputa por el poder”, *op. cit.*, entrevista, revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca*, núms. 32, 33, 34, 35 y 36, Oaxaca, Oaxaca.

²⁶⁵ Mario Vargas Llosa, *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 20-22.

cíficos para la renovación de sus ayuntamientos” (artículo 119), entre otros.

Entonces, más allá de qué tan inveteradas sean las reglas de competencia por el poder político, lo fundamental es que éstas sean producto de instituciones políticas propias, aceptadas por todos los actores locales, sin menoscabar que tengan ya tiempo en la realización de esas prácticas.

Galinier dice que es un dilema falso pensar en el cambio con o sin tradición, pues la dinámica de cambio expresada en la jerarquía social y en las luchas intracomunitarias no debe interpretarse como un enfrentamiento entre modernidad y tradición. La tradición se revitaliza, se integra al cambio para responder a los factores externos, no se diluye, más bien funciona como gramática de la interpretación del cambio.²⁶⁶ Es esa la lectura que habremos de dar a las relaciones de poder en los municipios de usos y costumbres.

Lo que sucede en Oaxaca, más que la defensa de las tradiciones, es la formación de identidades, de cierta manera de concebir la colectividad, de construir su propio futuro y de producir sus propias normas de organización política y social.²⁶⁷

De ello nos ilustra el caso de San Mateo del Mar, en la región huave, en que diversos estudios la describen como una comunidad que mantiene intacto su sistema de cargos y que éste es parte de su práctica política cotidiana. Sin embargo, una observación de lo que realmente acontece ahí, nos permite apreciar que ese modelo organizacional es más una idea de cómo debiera funcionar que una realidad, pues en este municipio el cambio constante parece ser la regla más que la excepción.²⁶⁸

Además, es necesario considerar que en la teoría jurídica cuando el derecho consuetudinario pierde eficacia y deja de funcionar, paralelamente se construyen nuevas normas que sustituyen a la anterior; entonces lo que debe analizarse es qué derecho se

²⁶⁶ Jaques Galinier, citado por María Teresa Sierra, “El ejercicio discursivo en las asambleas comunitarias. (Metodología y análisis del discurso oral)”, *Cuadernos de la Casa Chata*, núm. 146, México, CIESAS-SEP, 1987.

²⁶⁷ D. Recondo, “Usos y costumbres, distinta...”, *op. cit.*

²⁶⁸ Jorge Hernández-Díaz y Jesús Lizama Quijano, *Cultura e identidad étnica en la región huave*, IISUABJO, 1996, pp. 50-52.

generó paralelamente a esa pérdida de eficacia de la norma.²⁶⁹ Es éste el proceso que se está realizando en Oaxaca en los últimos años, la generación de nuevos acuerdos y normas que regulan la nueva realidad municipal y comunitaria de la entidad.

El reconocimiento legal abrió espacios para la emergencia de actores y para la expresión de las diferencias que antes eran reprimidas por los propios mecanismos de control de la comunidad. Permitió también develar las contradicciones y los problemas estructurales de estos sistemas organizativos. Lo anterior ha generado un proceso de recomposición interna de las comunidades. Es la gestación de un nuevo orden político por medio de la negociación: “el reconocimiento a los usos y costumbres no implica nada más observar y legitimar prácticas «ancestrales» –que en la práctica se puede apreciar que no necesariamente tienen ese carácter–, sino equivale a abrir un espacio donde se puedan producir nuevas normas”.²⁷⁰

En esos municipios, ante las diferencias que surgen en la disputa por el poder local, los actores asumen una actitud pragmática: entran en negociación, inventan nuevas soluciones y buscan nuevas normas para regular sus relaciones con los demás. La mayoría de los municipios que han optado por este régimen electoral están negociando y readaptando las reglas del juego para acceder al poder municipal, a través de un complejo proceso que busca encontrar consensos y acuerdos que permitan un tránsito institucional hacia nuevos esquemas de organización, gobierno y de elección. En otros más, los actores han visto radicalizadas sus diferencias y las contradicciones han rebasado a las instituciones internas y han entrado en una disputa incluso violenta por el poder político municipal.

CAMBIOS EN LA COSTUMBRE: LOS CONSENSOS

EN LAS comunidades tradicionales, el poder político surge como expresión de disimetrías internas y por la necesidad de mantener el orden del grupo, de ahí que su legitimidad esté dada por un

²⁶⁹Tamayo, *op. cit.*

²⁷⁰David Recondo, “Usos y costumbres, distinta...”, *op. cit.*

consenso. La comunidad establece una serie de reglas y normas que regulan la acción de quienes ocupan posiciones de poder al interior del grupo. Entonces el consenso, la existencia de principios y normas comunitarias compartidas, enmarcan las relaciones internas de poder.²⁷¹ En la mayoría de los municipios oaxaqueños esas reglas del juego político están en un proceso de renovación. En ellos se realiza una reforma política y social interna. Ahí, las reglas del juego para acceder al poder municipal se están discutiendo, renegociando y encontrando los mecanismos adecuados para la competencia política. Temas como los requisitos y el procedimiento para el acceso al poder municipal, la representación de las minorías, la participación de actores emergentes, la construcción de la ciudadanía comunitaria, obligaciones y derechos, el sistema de cargos, se están debatiendo e innovando mediante acuerdos y consensos.

El consenso denota un acuerdo entre miembros de una unidad social acerca de principios, valores, normas, también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos. Desde el punto de vista de la política, Bobbio señala que se puede distinguir entre el consenso relativo a las reglas fundamentales que dirigen el funcionamiento del sistema y los que tienen ciertos fines particulares.²⁷²

En las comunidades las diferencias que se tienen respecto a las reglas electorales, se están dirimiendo de manera pragmática, en asambleas comunitarias u otras formas de consulta y participación ciudadana; en otros casos, esta reforma se da de una manera más elaborada y pensada. En ambas circunstancias se están llegando a acuerdos básicos para el funcionamiento de sus sistemas de organización interno. Veamos algunos ejemplos.

Tlahuitoltepec, el ajuste pragmático

En Santa María Tlahuitoltepec, Mixe, en sus elecciones locales de 1998 la comunidad decidió emplear boletas en la elección de sus

²⁷¹ María Teresa Sierra, "El ejercicio discursivo en las asambleas comunitarias. (Metodología y análisis del discurso oral)", *Cuadernos de la Casa Chata*, núm. 146, México, CIESAS-SEP, 1987.

²⁷² Norberto Bobbio et al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2000.

autoridades, no hubo sufragio secreto pero la forma de votar cambió: se nombró un comité electoral que instaló casillas en todas las rancherías y auxiliaba a las personas analfabetas a rellenar sus boletas. Ahí la elección se celebra cada tres años, pero el periodo de gobierno municipal es de uno, por tanto eligen a tres personas que desempeñarán el cargo de presidente municipal en el trienio. En 2001, suplieron este procedimiento haciendo dos asambleas; en la primera, cada ranchería propuso un candidato, al final fueron ocho candidatos; en la segunda asamblea se votó por ellos y quedaron los tres con más votos.²⁷³

Este proceso de innovación a sus mecanismos de elección lo hicieron sin la intervención del órgano electoral estatal. Cambiaron sus reglas y las volvieron a cambiar de manera libre, autónoma y sin conflicto.

Santa Ana del Valle, un proceso de cambio

Otro ejemplo lo da Santa Ana del Valle. Esta comunidad zapoteca de los Valles Centrales tiene un alto índice de migración, situación que ha provocado un proceso de revisión y reformulación de su sistema de organización política y social. En esta comunidad por tradición todos los ciudadanos participan en el sistema de cargos, incluso los migrantes deben regresar a su tierra durante el periodo en que hayan sido nombrados para cumplir con su cargo. Recientemente, en el 2000, se empezó a permitir que, para determinados cargos, la persona designada pudiese pagarle a otra para que cumpla sus funciones en su lugar, aunque con muchas limitaciones. Ante esta situación, previo a la fecha de cambio de la mayoría de los comités y mayordomías en el 2001, los migrantes que radican en Estados Unidos se inconformaron y enviaron un escrito a las autoridades municipales manifestando que el hecho de cumplir con esos cargos representaba una onerosa carga para ellos y sus familias, que implicaba en muchos casos la pérdida del empleo, sobre todo para los que ya tienen la ciudadanía estadounidense o se encuentran realizando ese trámite. Además, dado que a un año de

²⁷³Recondo, "Usos y costumbres, distinta...", *op. cit.*

servicio corresponde uno de descanso y nuevamente se ocupa otro cargo, era imposible para ellos mantener un ritmo de vida que se adaptara a esas características, dada su situación laboral, económica y legal. Por esta situación, señalaban que no participarían más en la prestación de estos servicios comunitarios, proponiendo a cambio el apoyo con recursos económicos para acciones u obras en la localidad.

Ante esta posición, lejos de tomar medidas represivas (como expropiar las propiedades de quienes se niegan a prestar los cargos, cortar los servicios públicos –agua, luz– a sus familias o expulsarlas de su comunidad, como ha sucedido en otros municipios ante situaciones similares), en una asamblea la comunidad tomó la decisión de revisar el sistema de cargos y las condiciones en que éstos deben prestarse. Para ello nombraron una comisión encargada de tal fin, en la que estuvieran representados todos los sectores: caracterizados, ex autoridades municipales, migrantes, e incluso a representantes de sectores como las mujeres y los jóvenes cuya participación era muy limitada. Al tiempo enviaron un exhorto a los migrantes para que se incorporaran a ese proceso.²⁷⁴

Durante un par de años la comisión encargada realizó un complejo e interesante trabajo de revisión de sus reglas internas y su sistema de cargos. Además, buscó la participación de todos los ciudadanos del municipio diseñando cuestionarios y entrevistas respecto a su sistema de organización político social y la viabilidad de continuar con él, transformarlo o incluso cambiar al régimen de partidos políticos. Tras la consulta rediseñaron su sistema: redujeron el número de comités, suprimieron algunos, unieron otros; modificaron su sistema escalafonario, para permitir periodos más largos entre uno y otro cargo, cambiaron los requisitos en la prestación de algunos; redujeron el número de cargos, tiempos y obligaciones de los ciudadanos; permitieron esquemas de cumplimiento de los servicios públicos a los migrantes, etcétera.

El proceso no ha concluido. Quienes promueven estos cambios al sistema de organización de Santa Ana, han encontrado una

²⁷⁴ "A los oriundos de Santa Ana del Valle radicados en los Estados Unidos", Carta del presidente municipal de SAV, *El Oaxaqueño*, Newspaper, 30 de septiembre de 2002.

férrea resistencia de sectores más tradicionalistas que se oponen a modificación alguna, incluso, dado que la mayor parte de los ciudadanos son migrantes, las corrientes más reacias han hecho alguna contrarreforma.²⁷⁵ Pese a ello, la dinámica de cambio continúa y se pretende generar, por vez primera en la comunidad, unos estatutos que recojan y fijen la nueva organización política social.²⁷⁶

En lo que coinciden todos es en la necesidad de conservar el sistema de usos y costumbres. Tradicionalistas y reformadores se pronuncian por conservar sus particulares formas de organización; la pregunta de transitar al régimen de partidos planteada en la consulta recibió una negativa general. “Se trata de conservar nuestra autonomía, nuestro derecho a la toma de decisiones políticas sin los partidos”; “cuando entran los partidos, te olvidas de la identidad colectiva en miras de los intereses de grupo”, son algunos de los argumentos. “Uno hace el servicio por el pueblo. Es para todos y se hace entre todos”, dice uno de los caracterizados del pueblo.²⁷⁷

A pesar de las resistencias al cambio, es indudable que la transformación de las estructuras de Santa Ana se está realizando en un proceso de búsqueda de consensos, mediante un proceso razonado y con la participación de todos los sectores. Una muestra de la capacidad de adaptación e innovación del sistema.

Mujeres, entre la exclusión y la participación

Respecto a las mujeres, que en un gran número de municipios son excluidas generando críticas a este sistema, en un lento proceso, paulatinamente se están incorporando, no sin resistencias, a las asambleas comunitarias, a los procesos de toma de decisión y han

²⁷⁵ El Comité de las Fiestas Patrias, por ejemplo, había desaparecido del sistema de cargos merced a las reformas; ahora lo han vuelto a habilitar. Algunos comités que también habían desaparecido para que el ayuntamiento se encargara de algunos servicios, también pretenden ser retomados. Entrevista con Primo Aquino.

²⁷⁶ Entrevista con Primo Aquino.

²⁷⁷ Librado Bautista Aquino, ex presidente municipal y una de las figuras más respetadas en Santa Ana del Valle, de 75 años, es uno de los que pugnan por modificar los usos y costumbres. Tania Molina Ramírez, “La migración transforma los usos y costumbres”, *Masiosare*, núm. 421, suplemento del diario *La Jornada*, domingo 15 de enero de 2006.

obtenido ya espacios en algunos ayuntamientos. Sin embargo, el acceso de las mujeres al poder enfrenta dificultades semejantes en los dos regímenes electorales que existen en Oaxaca: usos y costumbres y partidos políticos.

Además, por diferentes razones, entre ellas las obligaciones que entraña integrarse al sistema de cargos, en algunos casos las mujeres no desean participar; en otros sí desean hacerlo y están buscando cómo incorporarse a la disputa por el poder local. Sin embargo, en donde lo han logrado no siempre ha sido como respuesta a una demanda de participación y la generación de condiciones de equidad de género. También persisten comunidades en donde son obligadas a prestar servicios, independientemente de su voluntad; en otras su participación es producto de las nuevas condiciones y necesidades de sus comunidades.²⁷⁸

Esta situación está siendo abordada de diversas maneras en las comunidades oaxaqueñas. Un factor que ha incidido en ella es la migración.

En San Mateo Xindihui, en la región Mixteca, la migración fue la coyuntura que aprovecharon las mujeres para empezar a participar en las elecciones. Actualmente, después de que se tomaron varias medidas para detener el flujo migratorio y regresaron muchos de los varones, para la elección de sus autoridades se hacen dos asambleas: una exclusiva para los hombres, pues las mujeres deben quedarse en casa cuidando a los hijos. La otra asamblea es exclusiva para las mujeres, pues ahora corresponde a los hombres quedarse en casa y cuidar a los hijos.²⁷⁹

En Yatzachi El Bajo, Sierra Norte, desde hace mucho las mujeres solteras participan en el sistema de cargos, inician como topiles igual que los varones y continúan en otros comités —éstos sí más “acordes” con su condición femenina: el de la escuela o el de salud—, pero su participación se corta en el momento en que se casan, porque a partir de ahí la representación es familiar. De continuar solteras podrían seguir ascendiendo, pero no se ha dado el caso.

²⁷⁸ Víctor Leonel Juan Martínez, “Mujeres y poder municipal en Oaxaca”, revista *En Marcha*, núm. 56, noviembre de 2003.

²⁷⁹ Ángeles Carreño, *op. cit.*

Hace un par de años una profesora que regresó a su pueblo y continúa soltera se involucró inmediatamente en el sistema de cargos y, a decir de los pobladores, es una potencial candidata a ocupar una posición en el cabildo en poco tiempo. En 2001 fue nombrado un varón para ocupar la tesorería municipal, un campesino que expuso a la asamblea –en el que participan hombres y mujeres– que dado que tenía mejor preparación su esposa, proponía que ella pudiese ejercerlo. En lugar de tesorero hubo tesorera municipal. Ahí la representación ciudadana de la familia la ejerció la mujer.

En San Juan Guelavía, en la región de Valles Centrales, la migración ha ocasionado que la mayoría de quienes constituyen la Asamblea General Comunitaria sean mujeres. En 2004 las mujeres propusieron como candidato a la presidencia municipal a un joven profesor que aún no cumplía con todo el sistema escalafonario para formar parte del cabildo. La propuesta recibió el rechazo de los sectores más tradicionalistas, en su mayoría hombres, quienes apoyaron a otros candidatos. Se puso entonces a discusión la pertinencia de aceptar o no la candidatura del profesor, lo que derivó en un debate y reflexión intensa sobre la necesidad de cambiar y adaptarse a una nueva realidad municipal que requería a personas con mayor preparación para hacer un trabajo eficiente con los cada vez mayores recursos municipales y facultades de los ayuntamientos. Tras una larga discusión se aceptó la idea de los cambios; la polémica candidatura fue aceptada y ganó la elección. Además, como las mujeres forman parte de varios comités, su influencia es decisiva en la definición de la obra pública y en la toma de decisiones del ayuntamiento.

Un proceso semejante de análisis y discusión de estas formas de gobierno se realiza en otras comunidades. Es importante destacar que en este tipo de situaciones el consenso sobre las reglas fundamentales que dirigen el desenvolvimiento de la vida política, es indispensable para una marcha más o menos ordenada, sobre todo cuando existen intereses particulares de otros actores políticos.

En estas comunidades la existencia de valores ampliamente compartidos, se coloca como un elemento de solidaridad y constituye un valioso elemento del tejido colectivo; contiene y reduce

la violencia como mecanismo de resolución de controversias y ayuda a superar momentos de dificultades,²⁸⁰ como las que se presentan con la emergencia de nuevos actores y circunstancias en la disputa política.

DIFERENCIAS INTERNAS: LOS CONFLICTOS

AUNQUE lo deseable es que todas las diferencias que van surgiendo en los municipios respecto a sus formas de organización política y social y la elección de sus autoridades locales, se fueran construyendo de manera consensada, desafortunadamente no siempre ocurre así. En muchos municipios este proceso se da de manera desordenada, donde las diferencias no se encauzan por vías institucionales, con conflictos que escapan a las formas de arbitraje interno y que incluso han llegado a la violencia.

Coinciden los estudiosos de las ciencias sociales que el conflicto es una forma de interacción entre individuos, grupos y colectividades que implica enfrentamientos por el acceso a recursos escasos —poder, riqueza, prestigio, etcétera— y su distribución. En los conflictos de orden político el control de los cargos en competencia es un recurso codiciado.

Las principales características del conflicto son: dimensión, intensidad y objetivos. Dimensión es el número de actores participantes; intensidad el grado de compromiso de los participantes, entre mantenerse firmes a ultranza o entrar rápidamente en negociaciones; los objetivos sólo pueden analizarse merced a una profundización en el conocimiento de la sociedad concreta de que surgen y se manifiestan los conflictos.²⁸¹

Otros enfoques permiten dilucidar qué está pasando en las comunidades oaxaqueñas. Huntington sostiene que la violencia e inestabilidad son producto del cambio social rápido y de la rápida movilización de nuevos grupos en la política, acompañada de un lento desarrollo de las instituciones.²⁸² Sin embargo, el conflicto es

²⁸⁰ Bobbio, *op. cit.*

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Argentina, Paidós, 1972.

también vitalidad, pues genera cambios y se manifiestan mejoras; puesto que en ninguna sociedad, armonía o equilibrio son estados permanentes. No obstante, esto ocasiona obstáculos o problemas al funcionamiento de un sistema o son producto del mal funcionamiento del mismo.²⁸³

La conflictividad que se presenta en los municipios de usos y costumbres en Oaxaca, giran alrededor de problemas estructurales internos y externos del sistema:

1. La exclusión de sectores de la población o actores emergentes: mujeres, jóvenes, migrantes, practicantes de una religión distinta a la mayoritaria, entre otros.
2. La ausencia de mecanismos de representación política para las minorías.
3. Los requisitos y procedimientos de la elección.
4. La autonomía comunitaria que se opone a la unidad municipal generando problemas entre cabeceras y agencias municipales por la distribución de los recursos que recibe el municipio (situación que abordamos en el capítulo 5).
5. La falta de mecanismos jurídicos e institucionales para el acceso a la jurisdicción electoral (que se aborda en el capítulo 7).

En estas comunidades los nuevos valores erosionan las viejas bases de asociación y de autoridad antes de que sean producidas nuevas habilidades, motivaciones y recursos.²⁸⁴ Esto se aprecia con la emergencia de nuevos actores –migrantes, mujeres, profesionales, etcétera– que cuestionan las formas de organización o los requisitos de la participación en los procesos políticos y en el acceso a los puestos de dirección y poder de la comunidad.

Existe también un grupo de municipios que de manera recurrente presentan conflictos, como consecuencia de diferencias históricas, pugnas agrarias, lucha de facciones, disputas religiosas e incluso interétnicas, entre otras. El caso de Villa Hidalgo Yalalag,

²⁸³ Bobbio, *op. cit.*

²⁸⁴ Huntington, *op. cit.*

municipio zapoteca de la Sierra Norte, es ilustrativo de un conflicto que tiene raíces históricas que se remonta a principios del siglo xx y que recurrentemente ha violentado los procesos político-electorales; ahí dos facciones se disputan el poder municipal y ambas dicen defender los usos y costumbres, acusándose mutuamente de intentar imponer nuevos cacicazgos.²⁸⁵

Además, hay que considerar algunos factores externos –como la injerencia de partidos políticos y organizaciones sociales– que también inciden en esas disputas comunitarias. En los últimos años, tras el avance en la pluralidad política y la paulatina pérdida de la hegemonía del priísmo en la entidad, el municipio se ha considerado por los actores y partidos políticos, como el bastión desde el cual avanzar a la conquista del poder y control regional y/o estatal, para lo cual desarrollan actividades y presiones para incidir en la política interna de las comunidades:²⁸⁶ leyes que vulneran la autonomía municipal, un uso discrecional y arbitrario de figuras como la desaparición de poderes y calificación de elecciones e incluso la suspensión ilegal de participaciones municipales.

El procedimiento electoral también es causa de conflicto. En algunos casos, la asamblea y el voto público están agotados como mecanismos de elección, ya por su complicación práctica o por el grado de polarización a que llega la competencia política.

Son estos ejemplos de la diversificación de las fuerzas sociales e intereses que se presentan en la sociedad. Como puede apreciarse, las tasas de movilización y la expansión de la participación política son altas; por el contrario, las tasas de organización política e institucionalización son bajas, lo que origina inestabilidad política y desorden.²⁸⁷

²⁸⁵ Al respecto pueden verse los trabajos de Alejandra Aquino Moreschi, *Acción colectiva, autonomía y conflicto: la reinvencción de la identidad entre los zapotecos de la Sierra Norte de Oaxaca*, tesis de maestría en sociología política, Instituto Mora, 2002; y Víctor Leonel Juan Martínez, “Yalalag: las contradicciones en la lucha por la autonomía”, en Jorge Hernández (coord.), *Ciudadanías... op. cit.*

²⁸⁶ Víctor Leonel Juan Martínez, “El municipio, estratégico en la lucha por el poder”, en Claudio Sánchez Islas (comp.), *Las voces de la transición en Oaxaca*, Carteles Editores, 2004.

²⁸⁷ Huntington, *op. cit.*

Nuevos acuerdos, nuevas reglas

Esta situación demuestra, además, la diversidad de formas que toman las elecciones por usos y costumbres; desde aquellas que se han definido como el sistema de cargos y la asamblea comunitaria, hasta otra amplia variedad de modalidades: elección por planillas, voto por pizarrón, por eliminación, por aclamación, voto secreto al oído del escrutador, vía fax para ciudadanos comunitarios en el exterior, entre otras.²⁸⁸

En este proceso de recomposición interna de las comunidades se está discutiendo desde la definición misma de la ciudadanía comunitaria, el sistema de cargos, instituciones como el tequio, formas y requisitos de elección, es decir, la organización política y social de estos municipios.

Muchas comunidades han encontrado por sí mismas solución a la conflictividad que se presenta o a la aparición de nuevos actores políticos y sociales, por ejemplo, la presencia de nuevas religiones en sus comunidades; en algunos casos, quienes profesan una creencia diferente a la mayoritaria que es la católica están obligados a prestar servicios civiles únicamente.

En Villa Díaz Ordaz, comunidad zapoteca de Valles Centrales, en un proceso iniciado hace tres décadas, algunas familias cambiaron de la religión católica, que es la mayoritaria, a otras, como Testigos de Jehová, Evangelistas Pentecostés y Evangelistas Presbiterianos. Esta situación entrañaba un conflicto en potencia por la negativa de los conversos a participar en las actividades comunitarias, como el tequio, y en el sistema de cargos, que tiene fuertes ligas entre la estructura civil y la religiosa.

La solución se presentó de manera pragmática, los no católicos no aceptaron participar cuando se les designaba en la estructura religiosa, pero no dejaron de hacerlo en el servicio civil. Si una persona que profesa una religión diferente a la católica es nom-

²⁸⁸ En Santa María Zapochila, por ejemplo, en las elecciones de 2001, al decidir la asamblea comunitaria sobre la forma de emitir el voto se optó por el “voto secreto”, consistente en que cada ciudadano pasaba ante el escrutador y le susurraba al oído el sentido de su voto. Jorge Hernández-Díaz, “Desorden en el régimen de usos y costumbres”, revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca*, núm. 34, enero de 2002.

brada integrante del ayuntamiento, cuando este órgano de gobierno tiene que participar en alguna actividad que involucre un ejercicio religioso, el concejal no católico no acude al mismo. Así, una persona que profesa la religión de Testigos de Jehová ha ocupado la sindicatura; en 2001, un evangelista era el presidente del Comité de Agua Potable; en 2002, un Testigo de Jehová desempeñó el cargo de alcalde constitucional.

Otras diferencias han encontrado soluciones inéditas. En Concepción Pápalo, en la región de la Cañada, existía un viejo conflicto entre dos facciones. En la asamblea comunitaria de 2001, los que estaban identificados con el entonces presidente municipal convocaron a una agencia municipal –San Lorenzo– que nunca había participado; en respuesta, sus adversarios convocaron a los *radicados* –personas originarias de Pápalo que vivían en otro lugar–, que por costumbre tampoco podían participar. El conflicto parecía que se polarizaría pues se presentaron dos actores que tradicionalmente no lo hacían. En una tensa asamblea de siete horas se llegó a un resultado inesperado: hubo acuerdo. La asamblea aprobó que todos los asistentes participaran en la elección. También determinó que se propusieran candidatos y quien obtuviera la mayoría de votos, sería el presidente municipal y el segundo lugar el síndico. A partir de ahí, el grupo mayoritario nombraría al primer regidor, el minoritario al siguiente, así sucesivamente.²⁸⁹ Esta forma de integración paritaria logró resolver un conflicto donde parecía que no había salida y generó nuevos acuerdos y reglas en la competencia por el poder municipal; en los comicios de 2004, esta nueva forma de elección e integración del cabildo se repitió.

Otro caso es el de Santa Catarina Ixtepeji, municipio de la sierra norte, que tiene cuatro agencias municipales. En 2002, cuando se reunieron para la distribución de los recursos, una de sus agencias –San Pedro Nexicho– se inconformó con el mecanismo empleado. Tras intensas negociaciones llegaron a acuerdos y establecieron reglas claras para la distribución de los recursos a la cabecera y a las agencias. Además, como la cabecera comparte con tres de ellas el

²⁸⁹ Jorge Hernández-Díaz y Anabel López Sánchez, “La asamblea de Concepción Pápalo, un resultado inesperado”, revista *En Marcha*, núm. 32, noviembre de 2001.

mismo territorio comunal –sólo Nexicho tiene territorio comunal propio–, por tradición en la elección de sus autoridades municipales esas cuatro comunidades participan en la asamblea. Aunado a ello, ahí se eligen 20 concejales, 11 de ellos son ciudadanos de las agencias y nueve pertenecen a la cabecera, lo que garantiza la representación de tres de las cuatro agencias en el ayuntamiento. Sumado a ello, en las sesiones de cabildo, participan los agentes municipales, incluido el de Nexicho, con voz aunque sin voto, pero cuyas posiciones son valoradas y su representación en esa toma de decisiones está garantizada. Lo anterior representa un logro, ya que los agentes municipales no tienen derecho de intervenir en las reuniones del cabildo en ningún municipio.

En San Pablo Macuiltianguis, municipio de la Sierra Norte, la migración tiene altos índices a grado tal que, aunque no existe un conteo oficial al respecto, sus pobladores señalan que hay más personas originarias de esta comunidad en otros estados de la República, el Distrito Federal y Estados Unidos que en el poblado. En este contexto, para la conservación de su sistema organizativo interno deben necesariamente de considerar a los migrantes. Así lo han hecho desde hace varios años a través de diversos mecanismos para la prestación de los cargos comunitarios. Recientemente, en 2004, para garantizar el derecho de todos sus ciudadanos a elegir a sus autoridades municipales, idearon un novedoso mecanismo, realizaron asambleas simultáneas en Macuiltianguis y en un salón en Los Ángeles, California, Estados Unidos (LA). Una vez designada la terna de quienes competían por la presidencia municipal, se les comunicó a los migrantes reunidos en Los Ángeles. Se realizaron entonces votaciones simultáneas. El resultado de la Asamblea de Migrantes se transmitió vía fax y se sumó a los votos contabilizados en la Asamblea General Comunitaria que se realizaba frente al palacio municipal, como lo marca la costumbre. La experiencia la repitieron en la elección de su Comisariado de Bienes Comunales.

En estos casos, circunstancias que avizoran un potencial conflicto se convierten en el mecanismo generador del cambio y de nuevos acuerdos en la normatividad interna de las comunidades.

Ahí se han logrado resolver las diferencias antes de que desborden el marco normativo interno.

Sin embargo, también se han presentado situaciones en que las diferencias se han radicalizado generando graves conflictos.

Esta situación se ha presentado en comunidades como Mazatlán Villa de Flores en donde, en 1995, se anularon las elecciones ante la polarización de las facciones que se disputaban el ayuntamiento. Tras un agudo conflicto poselectoral se dio una inédita solución a las diferencias internas: por vez primera se creó un padrón electoral municipal, se realizó la votación por urnas y voto secreto, se permitió la formación de planillas y la realización de campañas; con estos nuevos mecanismos se realizaron tanto los comicios extraordinarios en 1996, como los posteriores.

En Tlacoahuaya, también tras un conflicto poselectoral, en los comicios extraordinarios de 1996 se acudió a la nueva fórmula de planillas, boletas, voto secreto y urnas, que sustituyeron a la asamblea y el voto abierto a mano alzada.

En 2004, en San Juan Mixtepec, Juxtahuaca, se agudizó la disputa por el poder municipal que desde hace una década sostienen la Red Internacional de Indígenas Oaxaqueños (RIIO) con la filial municipal de la Confederación Nacional Campesina (CNC), las dos facciones que compitieron en los comicios municipales el 2 de octubre de ese año, pero cuyos resultados fueron anulados por el Colegio Electoral en virtud de diversas irregularidades presentadas. Para realizar los comicios extraordinarios se efectuaron reuniones entre representantes de RIIO y CNC, el IEE y el administrador municipal, acordando modificar la tradicional asamblea general comunitaria, en la que participaban más de 2,800 ciudadanos, lo que dificultaba su manejo, y dotar a la elección de nuevos elementos que distendieran la situación y generaran confianza en los resultados: instalación de casillas, empleo de boletas (con la foto de los candidatos a presidente municipal y las siglas de las organizaciones), voto secreto y funcionarios del IEE como autoridades electorales. Así, pese a lo cerrado de la votación, pues el candidato de RIIO ganó los comicios por un margen de sólo 184 votos;

aunque con resistencias iniciales de los perdedores para reconocerlo, el resultado se respetó.²⁹⁰

Como ahí, en muchos de los municipios donde el conflicto alcanzó altos niveles que rebasaron a sus instancias de arbitraje interno, hubieron de negociarse y acordarse inéditas formas de elección: desde el establecimiento de algunos mecanismos de ingeniería electoral como las urnas, boletas con fotografía, voto secreto, campañas proselitistas. Tales son los casos de Santa María Chilchotla, Chiquihuitlán, Cuyamecalco Villa de Zaragoza y San Juan Lalana, entre otros.

Ruptura en las reglas internas: crisis comunitaria

En otros lugares estos acuerdos básicos sobre las reglas para la competencia política se han roto, las instituciones comunitarias han sido rebasadas y no han podido encontrarse nuevas normas que regulen la vida interna de las comunidades. Ahí las diferencias se dirimen de otra manera, con enfrentamientos y violencia.

En Yalalag en 2000, en la disputa por el palacio municipal se suscitó un enfrentamiento con saldo de un muerto, varios heridos y decenas de detenidos. En San Agustín Loxicha, el presidente municipal fue muerto a balazos en enero de 2002, a sólo unos días de iniciada su gestión. En San Miguel Quetzaltepec y Santiago Amoltepec, en el periodo 2002-2004, los poderes municipales fueron desaparecidos tras reiterados enfrentamientos entre las partes en pugna, con saldos de varios muertos.

En San Sebastián Tecomaxtlahuaca, en julio de 2004, previo a las elecciones se suscitó un enfrentamiento derivado en el desacuerdo con las reglas que se pretendían fijar para el proceso electoral de ese año, en el que se preveía eliminar la participación de las agencias municipales; ahí fue asesinado el presidente municipal. Dos días antes de la fecha fijada para la elección en San Agustín Loxicha, el 2 de octubre de 2004, fue asesinado un dirigente social,

²⁹⁰ Cuauhtémoc Blas López, "Vence RIIO a CNC en elecciones extraordinarias. Elecciones y emigrantes en San Juan Mixtepec", revista *En Marcha*, núm. 70, enero-febrero de 2005.

en lo que organizaciones loxichas señalaron se inscribía en el contexto de la disputa electoral.

En San Martín Itunyoso, tras un complejo proceso electoral en que una de las facciones no aceptó los resultados, el 30 de enero de 2004, cuando las nuevas autoridades pretendían instalarse en el palacio municipal que estaba custodiado por sus adversarios, hubo un enfrentamiento con un saldo de cuatro muertos.

En Santiago Xanica una de las facciones que se disputan el poder local, agrupada en el Comité de Defensa de los Derechos Indígenas (Codedi), desconoció los resultados de la elección del 2004, argumentando que el presidente electo no cumplía con los requisitos para tal cargo. Iniciaron entonces diversas acciones para protestar contra esos resultados. El 15 de enero de 2004 miembros de la Codedi se enfrentaron con un destacamento de la policía preventiva; el saldo: un muerto y ocho heridos.

En Mazatlán Villa de Flores, pese a los acuerdos logrados en comicios anteriores, en el 2004 volvió a presentarse un grave conflicto político municipal.

La violencia señala la inexistencia, inadecuación o la ruptura de las normas compartidas, de las reglas del juego. Esto puede verse claramente en estos casos.

Amoltepec, irregularidades y violencia

Santiago Amoltepec protagonizó, en 2002, un virulento conflicto con un saldo de varios muertos, producto de un proceso electoral plagado de irregularidades. En ese municipio tradicionalmente se realizan tres asambleas; en las elecciones de 2001, desde la realización de la primera de ellas, el ambiente político se tensó y los usos y costumbres fueron violentados. Guillermo Roque, uno de los contendientes por la presidencia municipal, realizó campaña proselitista, cuando por tradición no se hacía. El otro candidato, a la postre ganador, Antonio Roque, estaba inhabilitado legalmente para aspirar a un puesto de elección popular, pues enfrentaba una sentencia penal, aunque gozaba de los beneficios de la libertad preliberacional. La tensión y falta de consensos entre las partes motivó

que incluso se nombrara a un mediador para lograr acuerdos. Éstos fueron rotos uno a uno por los candidatos.

En la asamblea definitiva se presentaron diversas irregularidades, por lo que más del 50 por ciento de los asistentes no votaron. Ante esa situación la parte inconforme acordó con el IEE que se solicitaría la reposición del procedimiento, por lo cual el instituto pidió al presidente municipal que convocara a una nueva asamblea, petición que fue desestimada. A pesar de ello el IEE valida la elección. El colegio electoral la califica. La situación se complica por la participación evidente de funcionarios y partidos políticos. El PRI apoyando, a través del líder del Congreso estatal, al grupo de Antonio Roque, quien fue electo presidente municipal. El PRD, a través de una de sus organizaciones filiales, la Unión Campesina Democrática,²⁹¹ apoya a Guillermo Roque.

Los enfrentamientos armados se convirtieron en cosa cotidiana; la ruptura del tejido social, la desintegración familiar, el éxodo de familias que huyeron de esa auténtica guerra de baja intensidad, hablan de los niveles a que llegó ese conflicto.²⁹² Una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la ingobernabilidad de ese municipio tuvieron como desenlace la desaparición de poderes, pero la continuación de prácticas erróneas por la Legislatura local –que instaló como Concejo Municipal a los miembros

²⁹¹No es posible explicar ni entender la situación política y social de Oaxaca si no se consideran la presencia de un gran número de organizaciones sociales y productivas. Las organizaciones con más presencia son: Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB), el Frente Nacional Indígena y Campesino (FNIC), el Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (Codep); Frente Amplio de Lucha Popular (FALP); la Unión Nacional de Organizaciones Revolucionarias Campesinas (Unorca); la Unión para el Bienestar Social de la Región Triqui (Ubisort), la Unión de Comunidades de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni), la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), Coalición Obrera Campesina y Estudiantil del Istmo (COCEI), Organización India por la Defensa de los Derechos Humanos (OIDHO), la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez de Oaxaca (Unosjo), Servicios del Pueblo Mixe (Ser), la Unión General de Obrero, Campesino y Popular (UGOCP), el Comité de Defensa Ciudadana (Codeci), el Consejo Regional Obrero Campesino y Urbano de Tuxtepec (CROCUT), Unión Campesina Democrática (UCD), Nueva Izquierda de Oaxaca (NIOAX). Muchas organizaciones tienen participación directa en los municipios, lo que hace todavía más complejo el entendimiento de la realidad municipal.

²⁹²Al respecto se puede consultar *Amoltepec: impunidad y estado de excepción*, Informe de la Red Oaxaqueña de Derechos Humanos-Educa y Pastoral Social, 2002; así como la *Recomendación 11/2002* de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

del cabildo desconocido-, provocaron que el conflicto subsistiese. Durante todo el trienio 2002-2004, Amoltepec vivió en una franca inestabilidad que no pudo ser resuelta. Fue hasta los comicios municipales de 2004 en donde se llegaron a acuerdos mínimos que han permitido, no sin tensiones, aliviar en parte la situación.

Quetzaltepec, gobierno oficial versus gobierno popular

San Miguel Quetzaltepec, Mixe, también ha vivido en los últimos años un violento conflicto político en la lucha por el poder municipal, con saldo de varias muertes. Ahí dos facciones se disputan el ayuntamiento y ambas utilizan la “defensa de la costumbre” como instrumento político, generando un conflicto electoral.²⁹³

Entre 2002 y 2003 estuvieron funcionando dos ayuntamientos, el reconocido oficialmente y uno “popular”, nombrado por la facción que perdió los comicios; ambos realizan actos de gobierno con sus seguidores, obra pública, tequios, etcétera. Pese a que el ayuntamiento popular aseguraba contar con el respaldo de la mayoría de la población, los instrumentos jurídicos que emplearon para impugnar la elección del ayuntamiento oficial no dieron los resultados esperados,²⁹⁴ pues la legislación da un restringido margen de maniobra. La única vía legal que quedaba era solicitar la desaparición de poderes, lo cual lograron hasta que el conflicto se polarizó a grado tal que hubo enfrentamientos armados, muertos y heridos. El tejido social se fracturó; después del siguiente proceso electoral de 2004, las tensiones continúan. Además, quienes constituyeron el denominado gobierno popular, juegan ahora el papel de autoridades tradicionales y si bien hay estabilidad, ésta se encuentra sometida a una tensión no exenta de enfrentamientos y desacuerdos internos.

²⁹³Lourdes Morales Canales, “En San Miguel Quetzaltepec, trasgresión de la costumbre” y “La revuelta mixe de Chuxnabán”, revista *En Marcha*, núms. 45, diciembre de 2002 y 50, mayo de 2003.

²⁹⁴De acuerdo con sus costumbres el periodo del gobierno municipal es de un año. En 2001 en una asamblea, cuya acta presenta irregularidades, se acordó prolongarlo a tres años, por lo que no se han convocado a nuevas elecciones. Morales Canales, *op. cit.*

*Conflictos electorales
vulneran autonomía municipal*

Como los anteriores, hay varios casos más en que la radicalización de los conflictos alcanza límites preocupantes. En éstos, como en muchos otros municipios, las reglas internas han sido violentadas, las instituciones comunitarias rebasadas y no parecen existir condiciones para la generación de nuevos acuerdos que permitan la continuación del sistema de organización político y social. Aparejado a ello, el marco jurídico estatal, también tiene serias lagunas y limitaciones para abordar situaciones de esta naturaleza, como revisamos en el capítulo 7.

Esta situación se puede apreciar no sólo en los conflictos poselectorales, sino también en las condiciones de inestabilidad política y social que se presentan en muchos municipios en los que los resultados de los comicios fueron formalmente aceptados por las partes. Problemática que en los últimos años ha derivado en un alto número de casos de desaparición de poderes, pues las partes que se disputan el ayuntamiento continúan con su activismo generando acciones de ingobernabilidad.

En el trienio 2002-2004, en 18 municipios no hubo elecciones o éstas se anularon. Además, en ese periodo se desaparecieron poderes en 29 municipios de usos y costumbres y en nueve más los presidentes municipales “solicitaron licencia”,²⁹⁵ lo que en la práctica política oaxaqueña es una forma de resolver conflictos políticos en los ayuntamientos sin llegar a la desaparición de poderes. Es decir, en alrededor de 50 municipios no hubo autoridades electas por sus pueblos y tuvieron que ser gobernados por un administrador municipal o un concejo de administración; ello significa que en muchos casos, aunque las facciones locales aceptaron los resultados electorales, ésta fue sólo una formalidad, pues los problemas siguieron latentes y estallaron ante cualquier pretexto.

En los comicios del 2004 se anularon elecciones en 10 municipios y en cinco más no se efectuaron. De estos 15 casos, sólo en tres se realizaron comicios extraordinarios y en dos más las partes

²⁹⁵ Blas López, 2005, *op. cit*

acordaron la integración de concejos de administración.²⁹⁶ Al iniciar el periodo municipal 2005-2007, en 10 municipios no existían autoridades electas por sus ciudadanos. Además, existen casos como el de San Martín Itunyoso o San Juan Lalana en que, a pesar de que no se ha decretado la desaparición de poderes, es evidente la inestabilidad en el municipio.

Esta situación violenta el derecho de los ciudadanos de elegir a sus autoridades y, mientras no existan esos acuerdos básicos necesarios para el funcionamiento de sus sistemas de organización interna, en los hechos se traduce en la vulneración de la autonomía municipal y comunitaria.

Como puede apreciarse, en un gran número de municipios las reglas internas para elegir a sus autoridades municipales están vigentes y son acatadas por todos los sectores. En otros se ha emprendido una reforma política interna, en el que los actores locales discuten sus diferencias y las alternativas para adecuar sus reglas internas a la nueva realidad en que se disputa el poder. En otros casos, esas diferencias han rebasados a las instituciones comunitarias y las fronteras municipales requieren, por tanto, al tiempo de buscar medidas para establecer nuevos acuerdos internos, dirimirse por los cauces institucionales de los que actualmente carece la legislación oaxaqueña, por lo que ésta requiere también de reformas que respondan al nuevo escenario político.

²⁹⁶ Los municipios en donde no se realizaron elecciones son: San Pedro y San Pablo Tequixtepec, Tanetze de Zaragoza, Santiago Yaveo, Coicoyán de las Flores y San Juan Numi. Se anularon elecciones en: San Luis Amatlán, San José Lachiguiri, San Pedro Jocotipac, Santa Cruz Acatepec, San Jerónimo Tecóatl, San Agustín Etlá, San Pedro Ixtlahuaca, San Juan Mixtepec, San Jerónimo Sosola, Constanza del Rosario. De ellos se realizaron comicios extraordinarios en San Agustín Etlá, Ixtlahuaca y Mixtepec; en Sosola y Constanza del Rosario, las facciones acordaron la integración de concejos de administración.

*Agencias contra cabeceras:
la disputa por los recursos*

LA DE por sí compleja dinámica política-social que se ha presentado en los municipios oaxaqueños en los últimos años, recientemente se suma un nuevo factor que ha incidido en la conflictividad intercomunitaria: la disputa por los recursos de la hacienda municipal.

En lo que podría describirse como una rebelión de las agencias, las comunidades con esta categoría administrativa se han movilizadado en contra de los ayuntamientos para exigirles mayores recursos, señalando que éstos los centralizan para beneficio de las cabeceras municipales. En específico se refieren a los recursos federales que en los últimos años han sido descentralizados a los municipios a través de los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Si bien la inconformidad tiene ya varios años que se presenta, es a partir del año 2000 en que se ha agudizado, al grado de que parte de la efervescencia en la movilización política que conlleva la práctica de mecanismos de presión (toma de palacios municipales, bloqueos carreteros, marchas, toma de oficinas públicas, etcétera), y las solicitudes de desaparición de poderes, devienen de este conflicto entre cabeceras y agencias municipales.²⁹⁷ Además, algunos de los conflictos poselectorales más difíciles que se han presentado, han sido resultado de este enfrentamiento.

²⁹⁷ Una revisión hemerográfica de lo que ha acontecido en los últimos años, nos permite apreciar, por ejemplo, que el bloqueo al edificio que ocupaba la legislatura estatal se convirtió en práctica común; en un importante número de casos, esta extrema medida de presión era ejercida por pobladores de agencias municipales que buscaban respuesta a sus demandas de asignación de recursos.

Estas contradicciones entre las comunidades de un municipio han encontrado en la coyuntura electoral un punto de articulación que utilizan para presionar a fin de que sus demandas sean atendidas, o bien, en el caso del régimen electoral de usos y costumbres, exigiendo la participación en los comicios para elegir a sus autoridades municipales. Una situación compleja que requiere considerar diversos factores, como la construcción histórica de la entidad oaxaqueña, la autonomía municipal y la comunitaria, el marco jurídico y, por supuesto, el proceso de descentralización de los recursos federales y estatales hacia los municipios.

AUTONOMÍA MUNICIPAL Y AUTONOMÍA COMUNITARIA

LA CONSTRUCCIÓN histórica de Oaxaca, como hemos visto antes, tuvo características singulares. Como parte del proceso de colonización de lo que hoy es territorio mexicano, los conquistadores aprovecharon hábilmente las diferencias y conflictos existentes entre los diversos pueblos prehispánicos –tlaxcaltecas contra mexicas, por ejemplo–, para conseguir el control y dominio sobre ambos grupos; si bien, en el caso oaxaqueño, además, establecieron una peculiar relación de respeto-sometimiento con los pueblos indígenas.

En esta dinámica reconocieron a los caciques, la clase dirigente india, como sus interlocutores. De igual forma, con las encomiendas, permitieron que españoles tuvieran a su cargo tierras y gente para explotarlas, pero no su propiedad; situación que permitió que las comunidades conservaran la propiedad de su territorio. A cambio, los conquistadores obtuvieron el dominio y el control sobre ellos. Respetaron también parte de las formas de organización social y política comunitaria, a la que añadieron algunas características para hacerlas compatibles con la forma de gobierno que ellos implantaron. Además, estimularon las diferencias naturales existentes entre las comunidades y crearon nuevos motivos de disputa, como el territorio. Son muchos los pueblos de Oaxaca que tienen conflictos por límites, presentando las partes en pugna, como pruebas de sus derechos de propiedad, documentos de la

Corona, títulos primordiales en que sus colindancias se sobrepone unas a otras.

Durante la Colonia, en Oaxaca se siguió protegiendo la propiedad comunal. En un intento por frenar la creciente influencia de algunos españoles y de los criollos, la Corona española puso obstáculos para impedir que la propiedad de la tierra pasara a manos de éstos e, incluso, se constituyó como una instancia confiable para los indígenas en la resolución de sus problemas agrarios. Se reservaron también el derecho de distribuir entre las repúblicas de indios el territorio. Este reparto lo realizaron en la etapa en la cual la población indígena había descendido a índices alarmantes, situación que generó que a muchos pueblos les otorgaran tierras en exceso y a otros extensiones pequeñas. Al aumentar nuevamente la población indígena se iniciaron propiamente los conflictos agrarios. La lucha por recuperar las tierras que pertenecían a sus antepasados y que se habían otorgado a otras comunidades, o la escasa tierra que poseían, insuficiente para su población, fueron algunas de las causas que originaron estas disputas.

Los conflictos agrarios entre las comunidades de Oaxaca tienen un origen prehispánico, pero se agravaron durante la Colonia, en especial durante el siglo XVIII y aún más en el siglo XIX, pues el sistema antiguo no se basaba en la propiedad de una tierra continua, sino en el uso y aprovechamiento de parcelas discontinuas, entonces, cuando las comunidades se independizaron de su cabecera tuvieron que demarcar su nueva tierra, acción que se hizo con graves problemas.²⁹⁸

Aunado a ello, el sistema económico colonial se desarrolló a partir de la producción de los pueblos de indios y su participación en el mercado regional, así como sus contribuciones fiscales.

Los diversos factores que hemos mencionado, fueron determinantes para que la comunidad se constituyera en el eje central de la división política y administrativa de Oaxaca, lo cual se reflejó en la elaboración de la legislación estatal. Desde la Colonia se establecieron los ayuntamientos y las repúblicas de indios. También

²⁹⁸ María de los Ángeles Romero Frizzi, "El conflicto agrario en Oaxaca y la historia", *En Marcha*, núm. 39, 2002.

por estas razones, los legisladores oaxaqueños preservaron en la Constitución de 1825 varias formas de organización política y económica colonial, coadyuvando a la fragmentación del territorio y a la proliferación de numerosas municipalidades, categorías otorgadas a comunidades autónomas y no, salvo excepciones, a conjuntos de ellas y, cuando se presentaban estos casos, las localidades mantenían también cierta autonomía respecto a la cabecera.²⁹⁹

La proliferación de ayuntamientos entre 1812 y 1814 y a partir de 1821, sólo se explica por la existencia previa de una organización política como el cabildo de indios, a lo cual se agregó una larga tradición de autogobierno en los pueblos. En una región con población predominantemente indígena como Oaxaca, se formaron en esos años casi 200 ayuntamientos.³⁰⁰

Con todo, hasta entonces los pueblos sujetos habían tenido un mínimo de representatividad política, pero la legislación estatal de 1825 sobre el gobierno local los favoreció para separarse de su cabecera, instituir su territorialidad y reivindicar, no sólo sus tierras, sino también reforzar sus formas de representación y organización política en la municipalidad republicana. Entre las facultades que la Constitución otorgó a las comunidades indígenas, se encontraba la de recaudar las contribuciones y el manejo de los fondos comunales, a través de una representación política denominada república, con lo cual las comunidades adquirieron no sólo derechos políticos, sino también la representación territorial; esto fue un paso trascendental en la división política del estado, porque permitió a los pueblos sujetos separarse de su antigua cabecera, constituir su república y dejar de prestar servicios; al mismo tiempo confirió a los vecinos de los pequeños pueblos la facultad de formar su propio cabildo y acceder al poder que la estructura política les proporcionaba.³⁰¹ En los hechos, era un reconocimiento a la autonomía comunitaria y refrendaba la singular relación entre las élites dominantes y los pueblos indios.

²⁹⁹ En el partido de Coixtlahuaca, por ejemplo, había dos pueblos cabecera y 15 sujetos, de los cuales 13 se constituyeron en repúblicas y posteriormente en municipios, Mendoza García, *op. cit.*

³⁰⁰ *Idem.*

³⁰¹ *Idem.*

Esta situación se mantuvo durante las diversas etapas del México independiente en el siglo XIX. En la legislación, pese a que la corriente liberal predominante en el ámbito federal establecía al municipio como el centro de la división territorial, en el caso de Oaxaca seguían encontrándose soluciones legales para otorgar ese papel a las comunidades. En 1847, por ejemplo, el Congreso de Oaxaca autorizó que en las haciendas, barrios y ranchos donde hubiere 200 habitantes se nombraran alcaldes y regidores. Asimismo, convocó a las localidades que tuvieran el número de habitantes requerido, para que solicitaran al gobierno el establecimiento de una república con alcaldes o regidores. Inclusive en poblaciones de menos de 200 habitantes, debía haber un regidor para que vigilara el orden público y consignara a los delinquentes al alcalde o al juez de primera instancia. Lo que sucedió entonces fue que, si estas localidades de menos de 200 habitantes estaban bajo la jurisdicción de un ayuntamiento o una república, en el caso de tener problemas por tierras, intentaran separarse y trataran de constituir su gobierno, y de esta forma sólo presentarían sus cuentas al subprefecto, evitando el control de las autoridades locales. Es probable que con este reglamento aumentarían las repúblicas y se fragmentarían ayuntamientos que enfrentaban problemas internos.³⁰²

En 1857, la Constitución estatal decretó la formación de municipios en poblaciones mayores de 500 habitantes. Ello tuvo como consecuencia que muchas repúblicas, para constituirse en municipios, tendieran a fusionar sus tradiciones con los preceptos liberales. Además, la legislación en lugar de fortalecer el gobierno local, estableció agencias municipales en poblados menores de 500 habitantes, a las que inclusive les concedió los mismos atributos y obligaciones que a los municipios y dejó en sus manos otras que habían tenido las anteriores repúblicas municipales: administrar los bienes comunales y representar al pueblo en todos sus negocios.³⁰³

Aunque ordenamientos posteriores intentaron reducir atribuciones a las agencias, otorgándoselas a los municipios, en los hechos la tradición autonómica de las comunidades se impuso y ha persis-

³⁰² *Idem.*

³⁰³ *Idem.*

tido en la historia oaxaqueña. Las comunidades oaxaqueñas, más allá de su categoría administrativa (cabecera, agencia municipal o de policía) y del municipio al que pertenecen, han conservado su autonomía, su propio sistema de organización política y social así como su independencia en la toma de decisiones. Fue hasta que inició el proceso de descentralización de recursos hacia los ayuntamientos cuando, en la disputa por la distribución interna de los mismos, las agencias han reivindicado su pertenencia a un espacio mayor, que es el municipio, generando una nueva dinámica en otros espacios, como las elecciones locales y los mecanismos de toma de decisión y rendición de cuentas de los ayuntamientos.

CABECERAS Y AGENCIAS, EL MARCO JURÍDICO ACTUAL

CUANDO se establece la figura del municipio, integrando varias poblaciones para conformar esta unidad administrativa y política, las comunidades conservan su autonomía y la unificación política y social no se da. Incluso, existen casos de municipios conformados por comunidades de diferente origen étnico; un ejemplo es San Juan Guichicovi, en donde coexisten comunidades mixtes, zapotecas, mixtecas y mestizas. También existen casos en que las comunidades que forman el municipio no tienen continuidad territorial: Santiago Matatlán y su agencia San Pablo Güilá o San Pedro El Alto, agencia municipal de Zimatlán. En muchos más, el territorio agrario no coincide con el municipal, cada agencia tiene su propia demarcación comunal e incluso existen casos en que cabecera y agencia tienen conflictos por esos límites. En otros, se estableció una especie de servidumbre entre comunidades y cabecera. Los pobladores de aquéllas habrían de cumplir con su tequio aun en la cabecera, lo que no es recíproco, pues en este esquema las agencias tienen obligaciones mas no derechos.

Pueblos distintos, agrupados en una figura jurídica, pero sin relación entre sí. Este asunto explica, en parte, las situaciones de conflicto y desequilibrio que encontramos en los municipios donde existe una concentración de población indígena. Para

su análisis, es necesario tomar en cuenta la condición administrativa oficial de cada una de las unidades poblacionales que forman el municipio y su relación con respecto a la sede del ayuntamiento. Sin comprender esta situación, poco podemos explorar sobre la manera en la que se distribuyen los recursos de que dispone el municipio.

En el caso de Oaxaca, la división política administrativa comprende 570 municipios, 731 agencias municipales, 1,529 agencias de policía municipal y 748 núcleos rurales.³⁰⁴

Habría de considerar también el aspecto del territorio en esta dinámica. Del total de municipios de la entidad, 151 están formados por una sola localidad con categoría administrativa; de los cuales 132 se rigen por usos y costumbres y 19 por partidos políticos. En otros 47 municipios (36 de usos y costumbres y 11 de partidos políticos), la tenencia de la tierra entre cabeceras y agencias o es propiedad privada o no se tienen datos de su estatuto jurídico debido al rezago agrario.³⁰⁵

La mayoría de los municipios están integrados por varias comunidades, cabeceras y agencias municipales o de policía; en total son 372 municipios en esta situación de las cuales 249 son usocostumbristas y 123 de partidos políticos. De ellos, en 155 (121 de usos y costumbres y 34 del régimen de partidos), las comunidades que forman el municipio comparten el mismo territorio agrario. En las restantes 217 (128 de usos y costumbres y 89 de partidos políticos), existen en su interior más de un núcleo agrario.³⁰⁶ Es en este último grupo de municipios en donde se presentan mayores conflictos tanto por la distribución de los recursos como por la demanda para participar en la elección de los integrantes del ayuntamiento.

En seguida revisamos brevemente la normatividad que para regular las relaciones entre las comunidades que integran un municipio, tienen las leyes de diferentes entidades federativas con características similares a la oaxaqueña.

³⁰⁴ Velásquez, *op. cit.*, p. 203.

³⁰⁵ *Ibidem*, pp. 204, 207.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 205.

Guerrero, las comisarías

En el estado de Guerrero, las localidades subordinadas a las cabeceras reciben el nombre de comisarías, gobernadas por un comisario primero y uno segundo; en un tercer orden se encuentran las llamadas rancherías, cuyos nombres de sus autoridades han cambiado constantemente: desde inspectores y guardias rurales a principios del siglo xx, hasta representantes de ranchería y delegados.³⁰⁷ La ley establece el nombre del representante principal de las comisarías, el comisario, pero no del resto de sus colaboradores (conocidos como ayudantes), ni su número. Las comisarías tienen entre cuatro y 11 representantes, según su tamaño; pues cada una se siente libre de escoger el número de ayudantes, con la autorización de la cabecera municipal; además, la presencia de un secretario es facultativa.³⁰⁸

En Guerrero, hasta 1993, los miembros de las comisarías se elegían para el periodo de un año; esta situación se modificó al entrar en vigor la Ley 364, que establece, en su capítulo 2, que los comisarios serían electos para un plazo de tres años, como se acostumbra en los ayuntamientos:

Un comisario propietario, un suplente y dos comisarios vocales deberán elegirse y actuar en la forma siguiente. El primer año actuará la planilla completa. El segundo año cesará sus funciones el comisario y asumirá ese carácter el primer comisario vocal. El tercer año éste cesará sus funciones y actuará como comisario el segundo vocal.³⁰⁹

En la práctica esta disposición no tuvo efectos en las comisarías.³¹⁰

³⁰⁷ Dehouve, *op. cit.*, pp. 38-39.

³⁰⁸ *Ibidem*, p. 46.

³⁰⁹ *Idem*.

³¹⁰ Hacia 1999, en un estudio realizado en cuatro municipios tlapanecos, ninguna de las comisarías había adoptado la elección por tres años consecutivos, así aunque estuvieran enterados de la existencia de la ley, en las comisarías las autoridades seguían siendo electas por el plazo de un año. Dehouve, *op. cit.*, p. 47.

Yucatán, el pueblo

En Yucatán, donde la unidad cultural es el pueblo, éste se incluye en municipios extensos, que no representan más que simples categorías administrativas para los poblados indígenas.

De acuerdo con la Ley Orgánica para los Municipios del Estado de Yucatán, para su organización territorial interna y efectos administrativos, el municipio divide su territorio: en su área urbana, en colonias, fraccionamientos, secciones y manzanas, igualmente podrán establecer delegaciones y subdelegaciones en los casos previstos por la ley; en su área rural, en comisarías y subcomisarías, cuyas extensiones y límites serán determinados por el ayuntamiento correspondiente. La ley considera como autoridades auxiliares municipales a los delegados municipales, los comisarios y subcomisarios municipales, y los jefes de manzana; en todos los casos son designados y removidos por el ayuntamiento y durarán en su cargo un periodo de tres años.

Chiapas, los parajes

En el caso de Chiapas, en la región de los Altos, la conjunción de parajes ha dado lugar a comunidades que tienen un representante ante el ayuntamiento. Aquí la unidad municipal se ha ido conformando por comunidades que a su vez se formaron por parajes. En este proceso la acción indigenista ha jugado un papel muy importante, pues a menudo fueron las escuelas el centro que aglutinó a los parajes y con ello se fueron creando nuevas instituciones y nuevos cargos, entre los cuales destacan los de agentes municipales y los de comités de educación. En aquellas comunidades que no tenían el estatuto de agencia municipal se creó el cargo de agente auxiliar.³¹¹

³¹¹ Edmundo Henríquez Arellano, "Usos, costumbres y pluralismo en Los Altos de Chiapas", en Juan Pedro Viqueira y Willibald Sonnleitner (eds.), *Democracia en tierras indígenas: las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, CIESAS-Colmex-IFE, 2000.

Tabasco, los centros integradores

En 1984, en Tabasco se promovió la reorganización interna de los 17 municipios, con base en la formación de unidades de organización más pequeñas denominadas centros integradores.

Tabasco estaba atomizado en cerca de 3,000 asentamientos dispersos, donde habitaba el 60 por ciento de la población. Era necesario agrupar esos núcleos de población en unidades más amplias que permitieran facilitar la introducción de servicios públicos y crear la infraestructura para su desarrollo. Después de un proceso de estudios, consultas y negociaciones, cada municipio logró definir e identificar sus centros integradores (agrupamientos de asentamientos). De esta manera, el estado quedó organizado en 17 municipios y 185 centros integradores, los cuales eran a su vez delegaciones municipales con autoridades propias pero coordinadas y subordinadas al ayuntamiento. Tanto el gobierno estatal como el municipal descentralizaron a los centros integradores servicios administrativos para que el usuario no tuviera que desplazarse ni a la cabecera, ni a la capital del estado, para hacer trámites. El centro integrador era el medio tanto para centralizar lo disperso, como para descentralizar la función de gobierno, la administración pública y los recursos, hacia la comunidad concreta. El órgano de autoridad de estos centros (Unidad Integradora Comunitaria) se formó con los representantes de cada uno de los asentamientos que se integraban a él.³¹²

Tlaxcala, presidencias auxiliares

En Tlaxcala, en una reforma municipal efectuada en 1983, se estableció que los delegados municipales –el equivalente a los agentes municipales en Oaxaca– ya no fueran designados por el ayuntamiento sino que las propias comunidades los eligieran por votación vecinal. De esta manera, el delegado municipal cumplía dos funciones simultáneas: la de representante del ayuntamiento en la

³¹² Raúl Olmedo, *Hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno: La comunidad*, 2o. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.

comunidad y, al mismo tiempo, la de representante de la comunidad en el ayuntamiento.

Para que esta doble representación se consolidara el delegado se convirtió en el “regidor de pueblo” que se integraba al ayuntamiento, que tuvo así tres tipos de regidores: los de mayoría, los de representación proporcional y los de pueblo. De esta forma el órgano de gobierno municipal, que estaba compuesto por alrededor de ocho regidores, se amplió dependiendo del número de comunidades que tenía la municipalidad, que en el caso de Huamantla, el municipio más grande, llegó hasta alrededor de 50 regidores. En las sesiones de cabildo cada regidor de pueblo defiende los intereses de su comunidad y exige su parte correspondiente del presupuesto municipal. Se determinó que el impuesto predial sería cobrado y administrado por cada comunidad en su circunscripción territorial, con el fin de que tuvieran una primera fuente propia de ingresos aunque fuese mínima.³¹³

A finales de 1995, los 400 pueblos o comunidades de Tlaxcala generaron un movimiento para exigir plena autonomía de gobierno y pasar a la categoría de municipios. En ese entonces la entidad se dividía en 44 municipios. En 1996 el Congreso local aceptó la creación de 16 municipios más, pero estableció una serie de requisitos para adquirir tal categoría. Mientras tanto, las comunidades adquirieron el rango de “presidencia municipal auxiliar” con autoridades propias, pero representadas en el ayuntamiento por el regidor de pueblo, y con facultades municipales circunscritas a su ámbito territorial y poblacional. El estado se organizó entonces en 60 municipios y 400 presidencias municipales auxiliares. Se estableció así una nueva estructura para la descentralización de las facultades y recursos estatales, así como los correspondientes a los ramos 28 y 33 del presupuesto federal, hacia los 60 municipios; y de los municipios hacia las 400 presidencias municipales auxiliares. Así, la presidencia municipal auxiliar se convirtió, de hecho, en el cuarto orden de gobierno.³¹⁴

³¹³ *Idem.*

³¹⁴ *Idem.*

Oaxaca, la comunidad

En Oaxaca la legislación municipal reconoce, además de las cabeceras del municipio, otras categorías político-administrativas: la agencia municipal y la agencia de policía (en orden de importancia), las cuales tienen una organización política parecida, tan es así que se acostumbra llamar al agente municipal por el nombre de presidente o alcalde.

En el caso de las agencias municipales, la Ley Municipal (artículo 68) establece que sus autoridades pueden ser designadas por el ayuntamiento o electas por sus habitantes y que en la elección de las autoridades auxiliares se sujetarán y respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las propias localidades. Las autoridades comunitarias, en la mayoría de los casos, son electas conforme a las reglas locales (usos y costumbres); excepcionales son las agencias municipales que eligen a sus autoridades por medio de planillas en un sistema similar al de partidos políticos.

En estas unidades político-administrativas el periodo del ejercicio de los cargos también varía. En el caso de Oaxaca, que en el pasado era de un año, actualmente la Ley Municipal (artículo 67) establece que pueden durar el tiempo que sus usos y costumbres establezcan, siempre que no sea mayor a tres años.

En los territorios habitados preponderantemente por población indígena es la comunidad la unidad básica de división política y de ejercicio de la autonomía. Así lo ha reconocido el propio discurso del movimiento indígena oaxaqueño al señalar que la demanda de autonomía municipal es un asunto planteado por diversos sectores sociales y que, aunque apoyan esta demanda, en el caso de los indígenas “la figura del municipio la sentimos como ajena y apenas le estamos dando trascendencia, por lo que las propuestas en torno a este tipo de autonomía son las que se han trabajado menos”; en cambio, hacen una reivindicación de la comunidad, para la cual piden pleno reconocimiento, así como el establecimiento de facultades en diversos ámbitos de la vida comunitaria (económica, política, jurídica, campo religioso, ámbito educativo).³¹⁵

³¹⁵ Regino Montes, “Autonomía...”, *op. cit.*

Sin embargo, tal unidad no tiene un reconocimiento legal claramente definido en el marco jurídico federal. Por ejemplo, el artículo 106 de la Ley Agraria establece que: “Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deben ser protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”, pero no se refiere a las comunidades o localidades que son las que en realidad tienen la posesión, curiosamente se utiliza el término “grupos indígenas”. Si se toma literalmente, la Ley Agraria solamente protege la tierra habitada por grupos indígenas en lugar de los territorios denominados comunidades indígenas o bienes comunales, pero en este caso sería un reconocimiento a la existencia de unidades étnicas, que tanto rechazo ha tenido por parte de algunos sectores gubernamentales.

Para complicar las cosas, al no existir una ley reglamentaria del artículo 2o. de la Constitución, que establece el carácter pluricultural y pluriétnico de este país, el anterior precepto carece de sentido para su aplicación. Así, en tanto pueblo indígena y comunidad indígena, permanezcan en la indefinición legal, el reconocimiento jurídico de las identidades e intereses de las personas a ellas asociadas, continuarán siendo ambiguas y por lo tanto pueden ser objetos de manipulación. El debate se complica aún más si consideramos que en los convenios internacionales signados por el gobierno mexicano se establece dicho reconocimiento a los pueblos indígenas, como es el caso del Convenio 169 de la OIT, pero está ausente en la jurisprudencia constitucional sobre el tema en el país.

En la legislación oaxaqueña las cosas cambian. La política del reconocimiento que aquí se ha seguido, ha permitido ver con claridad el papel de la comunidad. Así se aprecia en la Exposición de Motivos de la reforma constitucional en materia indígena y de la ley indígena que señala:

La comunidad indígena es el ámbito en que se expresa de manera plena, directa e inmediata la condición indígena. Constituye una configuración sociopolítica sólida, que practica

cotidianamente su autonomía y ejerce libremente las facultades que son inherentes a ésta. Al reconocer su carácter como personas morales de derecho público, como hace la ley, podrán practicar su autonomía sin los obstáculos y limitaciones que hasta ahora enfrentaron.³¹⁶

Y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, va más lejos al señalar que son personas morales de derecho público:

(...) II. *Comunidades indígenas*: Aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un determinado pueblo indígena de los enumerados en el artículo 2o. de este Ordenamiento y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencias de policía. El Estado reconoce a dichas comunidades indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal y Municipales, así como con terceras personas (artículo 3o.).

El ordenamiento reitera a lo largo de sus capítulos este reconocimiento concreto a la comunidad indígena: las autoridades municipales respetarán la autonomía de las comunidades indígenas que formen parte de municipios no indígenas (artículo 12).

Si bien en el caso oaxaqueño se reconoce a la comunidad en términos tales que prácticamente se considera como el cuarto nivel de gobierno, este reconocimiento es acotado, pues se da en una ley secundaria, que además tiene carácter supletorio, y está restringido por la Constitución y la legislación federal en la materia, por tanto, este reconocimiento legal es sólo declarativo pues no es posible su aplicación práctica para diferendos entre agencias y cabeceras, como el caso que nos ocupa en este apartado.

³¹⁶“Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Cuadernos de la Comisión de Asuntos Indígenas*, núm. 4, LVI Legislatura de Oaxaca.

La relación entre comunidades y municipios ha sido muy diversa. En algunos casos se asimilan a la estructura municipal, como parte de una institucionalidad propia en que se reconoce al ayuntamiento con su jerarquía de autoridad, adecuándola a su tradición de gobierno y al sentido de sus representaciones políticas. En algunos otros, donde las agencias municipales han conseguido una capacidad de negociación e interlocución informal con los gobiernos estatal y federal, la relación con la cabecera municipal se considera formalmente prescindible, pero, con las propuestas del fortalecimiento del federalismo, las cosas han cambiado porque ahora la negociación se tiene que establecer necesariamente con el ayuntamiento.

Por lo que hemos visto, tanto en Guerrero como en Oaxaca, en general la cabecera municipal y las comunidades del municipio funcionan autónomamente, por lo que cada localidad elige a sus propias autoridades, es decir, la cabecera no interviene en la designación de las autoridades de las localidades subordinadas y viceversa.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

LA LUCHA por los recursos es uno de los puntos nodales de la discusión actual del federalismo. Estados y municipios exigen al gobierno federal mayores recursos presupuestales y mayores fuentes de tributación. Pero, al tiempo que la institución municipal da la batalla para que le sean incrementados sus recursos federales y estatales, en su interior reproduce el centralismo que impera en la Federación y los estados.

La historia del municipio en México nos ha enseñado que fue diseñado con criterios de dominación y control. En Oaxaca, los municipios se integraron con comunidades que mantuvieron la autonomía entre sí. Sin embargo, abandonadas y sin recursos, la relación entre agencias y cabeceras, meramente formal, no representaba problema alguno. Finalmente no había nada qué repartirse. El abandono y la marginación eran lo mismo para la cabecera que para sus agencias; la responsabilidad de la obra pública, recaía en

los gobiernos estatal y federal –aunque se daba preferencia a las cabeceras–, por lo que los ayuntamientos, a lo más, eran gestores sociales.

A lo largo del siglo xx se hicieron diversas reformas constitucionales para fortalecer a la institución municipal. Sin embargo, fue hasta 1983 en que se establecieron bases firmes para que el municipio contara con derechos, atribuciones y recursos, que le permitieran empezar a atender las necesidades de sus gobernados. Aunque el discurso de la descentralización se hace presente en México desde los años setenta, en realidad se pone en ejecución en la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), época en la que se impulsa una reforma al artículo 115 de la Constitución, que establece facultades de orden tributario, de desarrollo social y se ponen en marcha las primeras medidas de descentralización en materia de educación. Si bien, en el plano inmediato no significaron ninguna modificación esencial en cuanto a los recursos que realmente dispusieron los estados y los municipios.

Fue a partir de la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y con el nuevo federalismo del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), que comienza la distribución de recursos de la Federación a los municipios en una proporción creciente.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad, se otorgaron recursos para que los municipios pudiesen realizar obras en sus comunidades. En 1990 inicia el programa Fondos Municipales de Solidaridad (FMS), que contempla a los 1,421 municipios con los mayores índices de pobreza en el país. Las reglas de operación de los FMS establecen que se asignarán hasta 25 por ciento de los recursos a la cabecera municipal y no menos de 75 por ciento al resto de las comunidades; en el caso de que más de 60 por ciento de la población total del municipio se concentrara en la cabecera, su porcentaje aumentaba al 40 por ciento. Si bien en la práctica tuvo problemas de ejecución, se contaba con un mecanismo que pretendía proteger los derechos de las comunidades subordinadas.

La normatividad también establecía que el municipio debería aportar entre el 20 y el 40 por ciento del costo total del proyecto

a ejecutar, en mano de obra y/o materiales de la región. Además, los recursos eran etiquetados para determinadas obras o acciones. Nada que no estuviera claramente estipulado en la normatividad podía realizarse. Esas limitaciones les impedían realizar obras de mediana envergadura, por lo que durante esa etapa se construyeron cientos de canchas de basquetbol, aulas, salones de usos múltiples o se remodelaba el palacio municipal. Nada que ver con el combate a la pobreza extrema que se anunciaba con Solidaridad. Pero no daba para más. Con todo, en 1994 el gasto federal transferido a estados y municipios (incluyendo al Distrito Federal) ascendía al 5.4 por ciento del producto interno bruto (PIB) del país. Con cambios mínimos, la normatividad para el ejercicio de los FMS subsiste hasta la posterior creación del ramo 33.

El presidente Ernesto Zedillo inscribe la descentralización en el corazón de su programa político al que llama: la construcción de un nuevo federalismo, que se presenta en el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, como la forma de organización política que mejor se adapta para reforzar la democracia, consolidar la unidad nacional y promover un México más equitativo. Se trataba, entre otras cosas, de redistribuir atribuciones, responsabilidades y recursos presupuestarios en favor de estados y municipios; de aumentar las prerrogativas de estos dos niveles de gobierno en materia fiscal; y de reforzar, en particular, las capacidades administrativas de los ayuntamientos. El programa preveía también una reforma del sistema de coordinación fiscal, que garantizara una mejor distribución del presupuesto federal y permitiera a entidades y municipios aumentar sus propios ingresos fiscales.³¹⁷

En 1995 se acelera el ritmo de la descentralización del entonces ramo 26 del presupuesto federal, en el que estaban incluidas las inversiones para la estructura social básica y que eran operadas en un importante porcentaje por los municipios. Este proceso se integra por tres elementos: la aceleración del grado de descentralización en el uso de los fondos; la utilización de fórmulas para distribuir geográficamente los recursos a partir de indicadores de

³¹⁷Victoria E. Rodríguez, *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, CO, Westview Press, 1997.

pobreza; y el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de negociación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno y entre éstos y la sociedad.³¹⁸

Durante 1996 y 1997 opera el Fondo de Desarrollo Social Municipal, que permitió destinar mayores recursos al ámbito municipal: en 1994 los recursos administrados directamente por los ayuntamientos constituían el 25 por ciento del ramo 26; para 1995, asciende al 50 por ciento; en 1996 alcanza el 65 por ciento.³¹⁹

En 1998, a las autoridades estatales y municipales (incluyendo al Distrito Federal) fueron canalizadas, mediante el ramo 33 y los convenios de desarrollo social, el 6.9 por ciento del PIB. La descentralización de los recursos iba en aumento. Además, se fueron realizando reformas a la normatividad para su ejercicio. Se crean los ramos 28 (que son las llamadas participaciones municipales y que se utilizan para el gasto corriente del ayuntamiento) y 33 (con sus fondos III para la Infraestructura Social y el IV para el Fortalecimiento Municipal), lo que permite mayor libertad a los ayuntamientos en la ejecución de obras y acciones. Si bien en el caso del ramo 33, los recursos no se ejercen libremente pues están condicionados para destinarse a infraestructura básica, educación y salud.

Para la asignación de los recursos a los municipios se establece una fórmula que contempla las variables de marginación, recaudación de recursos propios, tamaño de la población así como una constante matemática. A la par, la reglamentación otorga a la hacienda municipal autonomía para la aplicación de estos recursos, de tal forma que su distribución queda en manos de los ayuntamientos.

La política de descentralización ha continuado, si bien con altibajos y protestas de autoridades municipales, las cuales señalan que si bien nominalmente parecen aumentar los recursos que se descentralizan a los municipios, en términos reales han disminuido.³²⁰

³¹⁸ Enrique del Val, Rosalba Carrasco y Gabriel Tarriba, "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional", *Diálogo y Debate*, núm. 4, publicación del Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., pp. 61-84.

³¹⁹ *Idem.*

³²⁰ En el presupuesto de egresos federal de 2006, hubo un aumento de 4.53 por ciento para el ramo 33 y 3.66 por ciento para el ramo 28, ambos respecto al año anterior. Sin

La paulatina descentralización de recursos hacia los municipios, ocasiona algunos problemas. La gran mayoría de los ayuntamientos carece de la capacidad y la estructura administrativa para operarlos; aunado a lo anterior habría que sumar la compleja normatividad para el manejo de esos fondos; sin dejar de lado que el centralismo, de larga historia en México y tan común en los ámbitos federal y estatal, también se reproduce en el municipal, privilegiando el desarrollo de la cabecera (el centro político del municipio) sobre los de las unidades subordinadas; e incluso puede dar lugar al renacimiento o fortalecimiento de cacicazgos locales.

Es a partir de esta situación que se modifica la relación entre las agencias y cabeceras, pues súbitamente los municipios recibieron cantidades elevadas comparadas con sus presupuestos previos. Los ayuntamientos, que en la mayoría de los casos no son sino las autoridades de las cabeceras municipales, comenzaron a manejar estos recursos como si estuvieran destinados exclusivamente para cubrir las necesidades de éstas, en detrimento de las otras comunidades que integran la municipalidad, lo que ha generado múltiples conflictos intercomunitarios.

LA REBELIÓN DE LAS AGENCIAS

EN LOS ÚLTIMOS años se ha presentado un sinnúmero de conflictos entre cabeceras y agencias municipales. Ejemplos de ello son los que han ocurrido entre Matatlán y Güilá; Tlacoahuaya y Maucuilxóchitl; Zapotitlán del Río y San Mateo Yucutindoo. En 2002 en Santiago Astata, las agencias de Zimatlán y Barra de la Cruz amenazaron con cerrar la carretera costera si no les entregaban las participaciones federales; la misma situación se observó en la relación entre la cabecera de San Juan Lalana y la agencia municipal de San Lorenzo Lalana. Las agencias de Miguel Hidalgo, San

embargo, la inflación en el mismo periodo se calcula en 4 por ciento, más una tasa de incremento poblacional del 2 por ciento que considera el INEGI, son prueba de que en realidad, los recursos destinados a los municipios disminuyeron, consigna Luis Sánchez Jiménez, presidente municipal de Nezahualcóyotl, estado de México y presidente de la AALMAC. *El Sol de México*, 12 de diciembre de 2005, p. 2.

Francisco Yucundo, San Juan Xochiltepec, Infiernillo, San Francisco y Santiago Huaxotipo, exigieron la intervención del Congreso del estado para que la autoridad municipal de San Antonio Huitepec cumpliera con la entrega de recursos de los ramos 28 y 33.

Este tipo de situaciones son ejemplo de que las relaciones entre agencias y cabeceras representan un fuerte potencial de futuras confrontaciones, que se avivan sobre todo en los periodos electorales.

Es necesario repetir que la mayoría de las agencias municipales se encuentran casi en las mismas condiciones políticas que las cabeceras y ejercen una autonomía equivalente.³²¹ Es decir, cada comunidad elige a sus propias autoridades locales y tienen sus mecanismos propios para la toma de decisiones; aunque conserven una relación formal y ritual, por ejemplo los agentes municipales mantienen un contacto esporádico con las autoridades de la cabecera, a donde asisten a recibir de manos del presidente municipal la vara de mando y el documento que los acredita como autoridades de su localidad. Si bien la realidad oaxaqueña es bastante heterogénea, por lo que no podemos decir que ésta haya sido la norma para todas las localidades. Existen casos como el de Santiago Astata o en Zenzontepec, en donde los habitantes de las agencias municipales no sólo participan en la elección sino que también son electos para ocupar los cargos en el ayuntamiento; o en Santa Catarina Ixtepeji donde unas cabeceras participan y otras no.

Esta situación está cambiando y cada vez son más las agencias que exigen que la cabecera les dé un tratamiento diferente, que sustituya al aislamiento y a la indiferencia por la inclusión en los asuntos de la vida política de municipio, incluyendo la participación en la elección de las autoridades municipales.

En el primer semestre del año 2002, la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado recibió más de 50 quejas contra presidentes municipales; en el 2003 fueron más de 200. El motivo era que se negaban a otorgarles a las agencias los recursos que les correspondían de los ramos 28 y 33. Aunque esta situación no

³²¹ Incluso en Oaxaca, cuando se habla de "municipio", en muchas ocasiones se están refiriendo a la cabecera municipal y no al conjunto de comunidades que lo forman; situación en que se incurre frecuentemente incluso por autoridades gubernamentales y académicas.

es responsabilidad de la Cámara de Diputados sino de los ayuntamientos, las protestas son un buen indicador del número de conflictos existentes, pues aunque el Poder Legislativo únicamente interviene para procurar la conciliación entre las partes, ésta ha sido la vía más efectiva que han encontrado los habitantes de las agencias para satisfacer sus reclamos.

Como se puede apreciar, los conflictos electorales no sólo obedecen a las transformaciones demográficas, económicas o socioculturales que están experimentando los municipios, sino también son resultado de las transformaciones de las instituciones nacionales y estatales. Una buena parte de los conflictos actuales en los municipios surgen con la confluencia de dos hechos externos a ellos: las reformas al código electoral de Oaxaca, y la puesta en práctica de las políticas de descentralización del gobierno federal.

Las medidas de descentralización emprendidas por el gobierno federal a partir de 1995, agudizaron las pugnas por el poder municipal. Cuando el gobierno federal decidió reorientar la inversión, siguiendo las políticas del Banco Mundial destinadas a rehabilitar el papel del Estado y de los gobiernos locales en la gestión del desarrollo, atribuyendo la gestión de los fondos para el combate a la pobreza de manera directa a los gobiernos municipales,³²² esta situación comenzó a provocar cambios en las dinámicas políticas locales.³²³

Con la expectativa de aumentar el porcentaje que reciben de las participaciones municipales, los habitantes de las agencias buscan participar en el proceso de elección de los ayuntamientos, en donde tradicionalmente no lo hacían. En algunas ocasiones, jugando

³²² Rodríguez, *op. cit.*

³²³ Un testimonio nos ilustra la situación existente entre agencias y cabeceras: "Soy de Asunción, agencia de San Juan Bautista Guelache, un municipio del valle de Etlá. Este municipio tiene cuatro agencias pero no participan en la elección de autoridades municipales; pero tampoco de los recursos. Por ejemplo, de las participaciones municipales, del 100 por ciento el municipio (la cabecera) toma el 50 por ciento y el otro 50 lo divide entre las cuatro agencias, o sea, que a cada agencia le toca el 12.5 por ciento de las participaciones, aparte de que todas las cosas como becas, todas las prestaciones que da el gobierno federal, no llegan a las agencias; o si llegan, ha de ser por una presión, pero normalmente todo lo concentra la cabecera municipal, ya a nivel de agencia no hay participación y también el municipio supuestamente por usos y costumbres, respeta mucho la organización de cada agencia, no participa,

con esta posibilidad, las agencias han sido involucradas en los conflictos que se dan por la lucha del poder entre los grupos existentes en las cabeceras. Por ejemplo, en Concepción Pápalo, una de las facciones que se disputaba el poder, para aumentar sus posibilidades de obtenerlo, promovió la participación de una agencia, con la que tenían serias rivalidades. Esta integración, que podría ser considerada como un avance de la democracia, no la hubieran hecho si no representara un beneficio concreto a uno de los grupos de la cabecera, pues la alianza con la agencia le permitió derrotar electoralmente a sus adversarios.³²⁴

A esta situación se suma también una actitud discriminatoria hacia la población de las agencias. En las cabeceras de algunos municipios vive menor población indígena que en las otras comunidades o, aunque no fuera este el caso, generalmente existe una relación de discriminación con respecto a las agencias, entonces se dice: “cómo nos va a gobernar alguien de ese pueblito” o, como en el caso de Pápalo, en la asamblea comunitaria en donde se discutía si podían participar o no los habitantes de la agencia municipal, algunas personas gritaban que no deberían participar: “si ni hablar español pueden”.

Los argumentos que los habitantes de las cabeceras han esgrimido en contra de la participación de las agencias son varios. Por ejemplo, las autoridades de Xanica argumentan que cabecera y agencia son dos pueblos diferentes y con escasa comunicación, para llegar a la cabecera los pobladores de la agencia tienen que hacer una travesía de más de cinco horas.

En un taller con autoridades municipales para conocer los problemas de sus municipios, se abordó la manera en que se relacionan cabeceras y agencias.³²⁵ Fue interesante observar cómo, durante la exposición, la posición variaba dependiendo de la procedencia de

no se involucra en los problemas que hay en las agencias.” Ciudadana de La Asunción, San Juan Guelache, marzo de 2003.

³²⁴ Hernández-Díaz y López Sánchez, *op. cit.*

³²⁵ Taller organizado por Servicios para una Educación Alternativa, A.C. (Educa, A.C., 2003).

la persona. Si se trataba de autoridades de una cabecera, éstas afirmaban estar de acuerdo con la participación de las agencias en la elección del ayuntamiento y de que promueven esa participación. Las autoridades de Xanica, por ejemplo, aseguraban que gracias a su intervención se había integrado un representante de cada una de las agencias al cabildo. Sin embargo, en una conversación menos formal, las mismas personas se oponían abiertamente a la participación de las agencias, argumentando que éstas no tenían una relación estrecha con la cabecera. Lo mismo sucedió con las autoridades de Tataltepec, cuando intervinieron las de la cabecera comentaron que en su municipio las agencias participaban, pero cuando tocó el turno a un habitante de una agencia, éste señaló lo contrario: que ni participaban en los procesos de toma de decisión y para conseguir que el ayuntamiento les asignara recursos tenían que recurrir a mecanismos de presión política, que incluso se habían visto obligados a unir a las comunidades del municipio para defender sus derechos y evitar que sean vulnerados por la cabecera municipal.³²⁶

Esta situación muestra que existen varios niveles de participación y relación entre la cabecera y las agencias municipales. Las comunidades indígenas practican un sistema de gobierno en el que

³²⁶“Somos como 30 agencias, que tenemos conflicto con el municipio de Tataltepec. Hablando del ramo 33, creo que en el 99, empezaron a dar salida, poquito, en obras pequeñas, pero de ese año para atrás ni sabemos cómo se venía manejando el presidente de la cabecera; ya en adelante del 99 pues ya se ve porque hay avances en las comunidades, por lo menos una Casa de Salud. Hay pueblos en donde el agua potable ya llegó, está habiendo algo pues. Ahora tuvimos una reunión, el 18 de febrero, en donde los pueblos, le dicen al presidente: ¿qué pasó con el ramo 28?, ¿qué nos toca? Pedimos nuestras participaciones para los gastos de las agencias municipales y la cabecera se opone. Él pregunta: ¿quién les dijo que hay dinero en el ramo 28?, ¿quiénes los están asesorando? Dicen entonces, lo dejamos en la asamblea, únicamente no hicimos nada, pero nosotros estamos luchando aquí con Tequio Jurídico (organismo no gubernamental que asesora a las agencias municipales). Entonces volvimos a insistir; ya como las 10 u 11 de la noche, cuando agarramos al presidente municipal ahí entre todos le hablamos atentamente, pero ya llevábamos un acta firmada con lo que queríamos. Pero, el presidente decía: «les voy a dar 800 pesos mensuales»; no, pues no; nos sube a 1,000 pesos; no, mejor hay que irnos; no tanto por el dinero; nos vamos a pelear por lo menos por algo que nos alcance; y ultimadamente no —«que vamos a hacer una negociación; les voy a dar 1,500». Dijeron unas agencias que no, «sí nos da los 2,000, adelante; por lo menos para calmarnos” y ya, entonces se acordó que nos va a dar 2,000 pesos mensuales, que es para gastos de la misma gente. Entonces, ahora sí logramos algo, pero con presión pues, yo creo que de aquí en adelante no lo vamos a dejar, vamos a estar insistiendo”. Autoridad de una agencia municipal de Tataltepec, marzo de 2003.

cada localidad es una unidad y según ese criterio elige a sus autoridades. En el caso de que en las localidades funcionara un sistema de gobierno que tuviera por principio lo que en la literatura antropológica se ha popularizado como el sistema de cargos,³²⁷ una persona tendría muchas limitaciones para participar como ciudadano comunitario en dos unidades distintas; uno de los argumentos utilizados por quienes se oponen a la participación de las agencias. Sin embargo, lo que subyace en esta conflictividad es la forma de distribución de los recursos que recibe el municipio del gobierno federal, especialmente de los ramos 28 y 33. Si bien en el caso del ramo 33, las localidades tienen a su disposición mecanismos a través de los cuales podrían exigir una mejor distribución de estos recursos, pues la normatividad señala que deben ser asignados a través del Consejo de Desarrollo Municipal (Codemup), desafortunadamente, en muchos municipios las autoridades de las localidades subordinadas desconocen esta reglamentación por lo que en pocos municipios funciona a plenitud tal consejo, además de que podría entrañar también problemas de anticonstitucionalidad. Especialmente en los municipios con altas proporciones de población indígena, Codemup juega un papel secundario.³²⁸

Así podría entenderse por qué la exigencia de las agencias municipales de recibir parte de los recursos federales y estatales que ingresan a la hacienda municipal, es combustible para nuevos conflictos electorales.

Algunos ejemplos importantes de esta conflictividad son los de Santiago Matatlán, Santiago Yaveo, Zapotitlán del Río y San Miguel Mixtepec, municipios situados en regiones diferentes pero cuyo conflicto electoral presenta semejanzas.

³²⁷ Andrés Medina, "Los sistemas de cargos en la cuenca de México: una primera aproximación a su trasfondo histórico", *Alteridades*, año 5, núm. 9, UAM-Iztapalapa, 1995; Pedro Carrasco, "The civil religious hierarchy in Mesoamerica: Pre-Hispanic background and colonial development", *American Anthropologist* 63, pp. 483-497, 1961; James B. Greenberg, *Religión y economía entre los chatinos*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1987.

³²⁸ Jorge Hernández-Díaz, "Las particularidades de los municipios con población indígena", en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de estado*, Sedesol-Indesol-Flasco, 2002.

Matatlán contra Güilá

Santiago Matatlán, municipio que se rige por usos y costumbres, de la región Valles Centrales, ha vivido un conflicto interno desde los años setenta del siglo pasado, pero la situación política se complicó aún más desde las elecciones municipales de 1998. En ese año los pobladores de la agencia municipal San Pablo Güilá pidieron su participación en la elección del ayuntamiento, situación que nunca había sucedido pues sólo los ciudadanos de la cabecera eligen a sus autoridades municipales.

San Pablo Güilá se incorporó al municipio de Santiago Matatlán a través de métodos coercitivos. En 1938, el gobierno del estado, bajo el amparo constitucional de la XXXVII Legislatura local, mediante el decreto número 30 aprobado el 7 de noviembre, impuso la desaparición del municipio de Güilá y su incorporación, con categoría de agencia municipal al municipio de Matatlán.³²⁹ Es de señalar que estas comunidades no tienen una continuidad territorial, pues entre las dos poblaciones se interponen territorios de otras municipalidades.

A principios de 1998 Güilá solicitó al IEE su participación en las elecciones municipales, petición que le fue negada con el argumento de que bajo el régimen consuetudinario no era procedente. Sin embargo, los habitantes de Güilá alegan que existen antecedentes de su participación en el proceso electoral municipal en un pasado reciente, por lo que, ante la negativa, solicitaron el cambio de régimen para que el municipio de Matatlán eligiera al ayuntamiento por el sistema de partidos políticos. Ante esta situación el

³²⁹ En la segunda década del siglo xx en Matatlán y en otras comunidades de Oaxaca, la agroindustria del mezcal cobra gran importancia económica, que se expresa en el número de palenques, el incremento del volumen de producción y la generación de empleos e ingresos para la comunidad, la región y el estado. En este escenario el gobernador del estado, Manuel García Vígil, expide el Decreto núm. 20 en el que crea el impuesto para la elaboración de mezcal. Los productores de mezcal de Güilá se oponen al cumplimiento de tal decreto, en ese contexto se produce el asesinato de los inspectores fiscales asignados a esta comunidad. Ante estos hechos, la XXXVII Legislatura constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, decretó con fundamento a la fracción V del artículo 59 de la Constitución política del estado, la desaparición del municipio de San Pablo Güilá. Antonio Bautista *et al.*, "El sistema de usos y costumbres bajo el poder económico y político local en el municipio de Matatlán", en *Ciudadanas diferenciadas, op. cit.*

IEE realizó un estudio antropológico para determinar la definición del régimen electoral en Matatlán, tras el cual dictaminó la continuidad del régimen de usos y costumbres.

Para garantizar la participación equitativa de recursos federales y estatales, aunque el tema no es de su competencia, el organismo electoral recomendó incluir en el ayuntamiento a representantes de la agencia. Estas condiciones fueron rechazadas por la cabecera municipal.

A esta situación habría de añadirse que la comunidad de Matatlán también tiene su propia conflictividad interna; la conjunción de estos problemas propició que se invalidaran las elecciones, por lo cual el Congreso estatal decretó, en ese año, la integración de un Consejo de Administración Municipal constituido por personas de ambas comunidades, el cual nunca funcionó; por lo que se efectuaron comicios extraordinarios.³³⁰

El conflicto entre la cabecera y su agencia municipal ha fracturado las relaciones institucionales y administrativas entre ambas. Pobladores de Güilá, mediante movilizaciones conjuntas con la COCEI a la ciudad de Oaxaca, han logrado la asignación directa de recursos por el gobierno estatal sin intermediación del ayuntamiento. Paulatinamente han obtenido la prestación de servicios públicos como el registro civil y el postal, sus pobladores evitan realizar trámites administrativos en Matatlán, comunidad a la que le han retirado el apoyo para las festividades religiosas. Esta condición les permite cierta autonomía con respecto a la cabecera municipal; en cambio esta última, al no resolverse el conflicto, en 2001 se anularon los comicios municipales y el Congreso local le impuso un administrador municipal.³³¹

En el 2002, durante la sesión del Consejo de Desarrollo Municipal para la distribución de los recursos municipales, a la que fueron convocados comités y representantes tanto de la cabecera como de la agencia municipal, estalló la violencia. Pobladores de Matatlán agredieron y expulsaron a los originarios de Güila, argumentando que ellos no tenían por qué participar en esa reunión.

³³⁰ *Idem.*

³³¹ *Idem.*

En 2004, por fin se da una solución a la problemática. Tras la realización de la asamblea en Matatlán en que se eligen a los integrantes del ayuntamiento, Güilá nuevamente pide la nulidad de los comicios. Ante esta situación se establece una mesa de negociaciones, en ella la agencia municipal acepta no participar en las elecciones municipales a cambio de recibir el 50 por ciento de los recursos que serán asignados al municipio por concepto de los ramos 28 y 33. Acuerdo que no es bien visto por sectores de Matatlán, que reclaman a sus autoridades haber llegado a tal arreglo y que fue uno de los varios factores que incidieron en el conflicto político que estallara en 2005, en donde se pedía la destitución del presidente municipal y otros concejales.³³² Pese a todo, el convenio subsiste y Güilá no ha hecho mayores reclamos al respecto. Sin embargo, el conflicto de fondo no ha sido resuelto y seguramente volverá a resurgir en posteriores procesos electorales.

Yaveo, al plano federal

Estas disputas han trascendido el plano local y estatal e incluso han establecido un precedente de alcance nacional. Tal es el caso de Santiago Yaveo, Choapan, donde, en las elecciones del 2001, ciudadanos de una decena de agencias municipales reclamaron su derecho a voz y voto en la asamblea de elección del ayuntamiento. Al no encontrar respuesta a su demanda en las instancias estatales, el reclamo llegó al nivel federal.

El conflicto político en este municipio se originó luego de las elecciones municipales de 1998, las cuales al ser impugnadas y luego invalidadas, se resolvieron en comicios extraordinarios. Esta situación sentó un precedente por lo que, el 5 de diciembre del 2000, las 11 agencias que integran el municipio solicitaron por escrito, la participación de hombres y mujeres de todas las comunidades, con voz y voto, en la elección de la autoridad municipal.³³³ Ante la

³³² Víctor Leonel Juan Martínez, "Resaca política en la tierra del mezcal", revista *En Marcha*, núm. 75, julio de 2005.

³³³ Lourdes Morales Canales y Dorothee Gottwald, "Espacio político y jurisdicción electoral: el caso de Santiago Yaveo", revista *América Indígena*, vol. 11, Instituto Indigenista Interamericano, 2003.

negativa de la cabecera a su demanda, los pobladores de las agencias acuerdan realizar una asamblea para elegir a representantes que se incorporarían como regidores al cabildo. Al realizar la asamblea decidieron elegir al ayuntamiento completo. Estos comicios no fueron reconocidos por la cabecera, que realizó su propia asamblea comunitaria y eligió a la autoridad municipal.³³⁴ El IEE validó esta última decisión, misma que fue anulada por el Colegio Electoral mediante un procedimiento poco claro.³³⁵

Entonces, las autoridades electas en la cabecera interpusieron una Controversia Constitucional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual determinó que no era procedente y lo que podría tramitarse era el Juicio de Protección a los Derechos Políticos del Ciudadano. El 5 de junio del 2002, la Sala Superior del TEPJF emitió su dictamen sobre el conflicto electoral de Santiago Yaveo. Entre las consideraciones del tribunal, se encuentra el hecho de que, de los 3,347 ciudadanos del municipio, sólo participan en la elección del ayuntamiento los 496 que residen en la cabecera, una violación a los derechos político-electorales de la mayoría de los ciudadanos, por lo tanto resuelve nulificar el resultado de la asamblea comunitaria por no respetar la participación de los habitantes de las agencias y ordena una nueva elección.³³⁶

Las elecciones extraordinarias no se realizaron, pues la conflictividad política impidió que se establecieran las condiciones necesarias para ello. En el periodo de gobierno municipal 2001-2004, el ayuntamiento de Yaveo fue sustituido por un administrador municipal. El desacuerdo prevaleció en los siguientes comicios, por tanto en 2004 tampoco pudieron efectuarse los comicios. Nuevamente, un administrador municipal conduce los destinos de este municipio para el periodo 2005-2007.

³³⁴ *Idem.*

³³⁵ En la calificación se hizo uso de argucias legaloides, como retrasar la aparición del *Periódico Oficial* y que éste saliera con fecha 31 de diciembre de 2001, para que corriera el plazo legal para interponer los recursos jurídicos. Víctor Leonel Juan Martínez. "La disputa por el poder municipal en Oaxaca. Democracia y usos y costumbres, ¿antagónicos?", revista *América Indígena*, vol. II, Instituto Indigenista Interamericano, 2003.

³³⁶ Morales Canales y Gottwald, *op. cit.*

Zapotitlán versus Yucutindoo

En el caso de Zapotitlán del Río, autoridades y habitantes de San Mateo Yucutindoo, localidad mestiza que mantiene una marcada autonomía con respecto a la cabecera, se movilizan en el mes de septiembre de 1998 para exigir una nueva elección del ayuntamiento, pues no participaron en ella. Las autoridades de Zapotitlán se oponen con el argumento que, de acuerdo con la costumbre, las autoridades municipales siempre han sido electas en una asamblea que reúne solamente a los habitantes de la cabecera.

Los dirigentes de Yucutindoo argumentan que el cabildo adjudica a la cabecera todos los recursos financieros procedentes del gobierno federal en detrimento de las agencias, por lo que proponían, como medio para remediar esta situación, que las agencias participaran en la asamblea general para elegir a los miembros del ayuntamiento, que pudieran presentar candidatos y competir en igualdad de condiciones con los candidatos de cabecera. Las autoridades de Zapotitlán se niegan a negociar y defienden su posición apelando a la costumbre y a la autonomía municipal. Para presionar a las autoridades electorales y tratar de encontrar una solución al problema, los habitantes de las agencias organizaron marchas y plantones frente a las oficinas del IEE, instancia que no pudo conciliar a las dos partes.

La ley protege las normas consuetudinarias a las que apelan las autoridades de la cabecera, en ello se amparan para impedir que el órgano electoral les imponga una nueva elección que pueda incluir a las agencias. El organismo electoral propone a los dirigentes de Yucutindoo hacer firmar a las futuras autoridades municipales un pacto en el cual se comprometieran a asignar una parte equitativa del presupuesto municipal a las agencias. Finalmente, sin haber llegado a un acuerdo entre las partes, el IEE termina concediendo la razón a las autoridades municipales y ratifica la elección que habían realizado en agosto de 1998, sin la participación de las agencias. Molestos por esta derrota legal, los dirigentes de Yucutindoo no reconocen al ayuntamiento y declaran su “separación” del municipio.³³⁷

³³⁷Recondo, *État et coutumes...*, op. cit., pp. 209-210.

*San Miguel Mixtepec,
“madruguete” de las agencias*

En 1998 durante el proceso de renovación de las autoridades municipales en San Miguel Mixtepec, Zimatlán, inesperadamente, la planilla que gana las elecciones está compuesta por pobladores de las agencias. Ahí las agencias, aunque tradicionalmente participaban en la elección del ayuntamiento, lo hacían de manera simbólica: el día de la asamblea asistían sólo sus representantes, por tanto, su posición era minoritaria; aunque ello les permitía tener un concejal dentro del cabildo, parecía más bien graciosa concesión de los pobladores de la cabecera que derecho de los ciudadanos de las comunidades. En cambio, tenían la obligación de dar su tequio y prestar servicios en diferentes comités en la cabecera.

Durante el trienio 1995-1998 el ayuntamiento, que recibía importantes recursos dado el número de comunidades y el alto índice de marginación del municipio, mostró una actitud de indiferencia y falta de apoyo hacia las agencias. Petición tras petición, todas recibían respuestas negativas. Exclusivamente lo que se había destinado para obra pública del ramo 33 era lo que se les proporcionaba.

Las agencias, que estaban haciendo obras fundamentales para su desarrollo, se enfrentaban con la cerrazón de sus autoridades que además mostraban insensibilidad política e incluso rasgos discriminatorios hacia los pobladores del resto de las comunidades de Mixtepec.³³⁸ Cansados de esta situación decidieron buscar la forma de cambiarla. Frecuentemente los agentes municipales y de policía se encontraban en las oficinas públicas haciendo diversos trámites para sus comunidades, dada la indiferencia del ayuntamiento, empezaron a platicar y organizarse.

³³⁸En una ocasión, los representantes de una comunidad acudieron al presidente municipal a solicitarle apoyo para comprar combustible para una máquina que estaba trabajando en la apertura de su camino. Sólo faltaban cerca de 3,000 pesos, pero eran básicos para concluir la obra. Como respuesta recibieron una negativa: “no hay más recursos, si tuviéramos los apoyaríamos”, les dijeron. Hubo que movilizarse y conseguir por otras vías ese dinero. Una semana después, la agencia recibía una invitación para asistir a la inauguración de diversas obras en la cabecera municipal. Una gran fiesta se hizo con ese motivo, con un costo de alrededor de 20,000 pesos. La generosidad con que se dispendieron recursos municipales para organizar una fiesta, algo considerado de menor importancia, causó enojo en las otras comunidades.

La oportunidad se presentó al llegar la fecha de la elección de la autoridad municipal. Previo a la asamblea comunitaria los agentes municipales se reunieron e integraron su propia planilla; acordaron también que todos los ciudadanos de sus comunidades asistirían a la reunión. Así lo hicieron. En la asamblea los pobladores de las agencias superaban en número a los de la cabecera. El resultado: triunfó la planilla consensuada por las agencias, en la que sólo concedían una regiduría a la cabecera. El conflicto político no se hizo esperar.

Sólo tras largas negociaciones en la sede del IEE se llega a acuerdos: se anuló la elección, se realizó una nueva asamblea en la que el cabildo quedó integrado mayoritariamente por personas de la cabecera, se eliminó la obligatoriedad del tequio para las agencias en obras de la cabecera y se acordó ampliar el porcentaje de recursos que se destinarían a esas comunidades.

Distribución de recursos, conflicto en ascenso

En los casos de Matatlán y Zapotitlán, la demanda de las agencias para restablecer el régimen de partidos en la elección del ayuntamiento, está directamente vinculada al problema de la asignación de los recursos financieros, aunque no se restringe a ello. Su preferencia por el régimen de partidos políticos es estrictamente instrumental: se trata de garantizar una representación de las agencias en el ayuntamiento para mejorar su posición a la hora de negociar la distribución del presupuesto municipal y garantizar así beneficios para su comunidad, reclamo que es compartido por muchas agencias municipales a lo largo y ancho del territorio oaxaqueño. En Mixtepec y Yaveo, la exigencia de las agencias a participar en el proceso de elección del ayuntamiento, es también por ese motivo.

Un plantón frente al Congreso local y el bloqueo a la carretera panamericana, a principios del mes de julio de 2002, marcaron el inicio de la lucha de la población de San Mateo Macuilxóchitl, contra su cabecera municipal, San Jerónimo Tlacoahuaya. El motivo, la exigencia de que el ayuntamiento les asignara recursos

de los ramos 28 y 33, de los que, decían, en seis meses no habían recibido cantidad alguna. Además, se quejaban del mal trato que les daba el presidente municipal, que se negaba a recibirlos y a dialogar con ellos sobre sus necesidades e inconformidades.

Por la misma fecha, pobladores de varias agencias pertenecientes al municipio de Zimatlán de Álvarez se movilizaron por igual motivo: el reclamo de participaciones municipales para sus comunidades. En esa ocasión la carretera que comunica a Sola de Vega también fue bloqueada. Cabe señalar que, en este caso, el municipio se rige electoralmente por el régimen de partidos políticos.

En junio de ese mismo año, una situación similar se presentó en Pochutla, también del régimen electoral partidario. El principal cruce de esa población, en que entroncan las vías que comunican a Puerto Escondido, Huatulco y comunidades de la Sierra Sur, fue bloqueado por habitantes de la agencia municipal de Puerto Ángel. La razón de esa acción: exigir al presidente municipal la entrega de 60,000 pesos mensuales del ramo 28 y de recursos del ramo 33 para diversas obras en esa comunidad.

En agosto de 2005, autoridades de 16 agencias municipales, de las 23 que integran el municipio de Santa Catarina Juquila (municipio del régimen de partidos políticos), señalaban la posibilidad de tomar el palacio municipal ante diversas irregularidades que había cometido el ayuntamiento, entre ellas que desconocían la obra prioritaria que les correspondería ejecutar con recursos del ramo 33, mientras que del ramo 28 no habían recibido ni un solo peso.³³⁹

En abril de 2006, habitantes de 14 comunidades de la región de los Valles Centrales, entre ellas: Buena Vista Peñoles, Mano de León, Tierra Caliente, Morelos I, Morelos II, Peña de Letra y Tepanatepec, pertenecientes a la municipalidad de Santa María Peñoles, amenazan con formar un municipio autónomo. Su principal demanda era la entrega de los recursos de los ramos 28 y 33, mismos que no les habían sido suministrados por las últimas administraciones de Peñoles. Nazario Mateos, agente de policía de San Mateo Tepanatepec, calificaba a la exclusión como grave, debido a que

³³⁹ Diario *Noticias*, 29 de agosto de 2005.

su agencia se encuentra a cinco horas de distancia de la cabecera municipal, recorrido que los pobladores deben efectuar a pie.³⁴⁰

Como éstos, hay un número indeterminado de casos que con diferentes grados y virulencia exigen los recursos que, afirman, corresponden a sus comunidades. La movilización política y social, la inestabilidad en el municipio que detiene su desarrollo, son el saldo de esta lucha. En algunos casos incluso se han roto los lazos de respeto y convivencia entre cabecera y agencias y han llegado a la confrontación violenta. Situación que se manifiesta con mayor gravedad en la coyuntura electoral municipal.

HACIA EL CUARTO NIVEL DE GOBIERNO

EN ALREDEDOR de 100 municipios, las agencias no participan en el proceso de elección de los ayuntamientos, los cabildos se integran únicamente con personas de la cabecera;³⁴¹ y aun en casos en que sí participan, muchas veces lo hacen de manera simbólica, por lo que no tienen una representatividad real. En los municipios de elección por régimen de partidos, por ejemplo, participan sólo con su voto, porque la lucha política real para conformar a las planillas contendientes se da en las cabeceras. Además, ni la participación en las elecciones es sinónimo de relaciones armoniosas entre agencias y cabeceras, ni la exclusión del proceso electoral significa una ruptura entre ellas. Existen otros factores que inciden en los acuerdos y disensos que se presentan entre las comunidades que forman un municipio. En los últimos años, una variable que ha generado conflictos entre la cabecera municipal y las unidades poblacionales subordinadas, es la distribución de los recursos de la hacienda municipal.

La Constitución federal y la estatal establecen, en sus artículos 115 y 113, respectivamente, que “la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva, y no habrá autoridad intermedia entre

³⁴⁰ Agencia Notimex, 11 de abril de 2006.

³⁴¹ Velásquez, *op. cit.*

éste y el gobierno del estado”. Asimismo, esos preceptos señalan que “los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles” y que “los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos”; de lo que se desprende que la distribución de los mismos es competencia exclusiva del órgano de gobierno municipal. Con ello, en el contexto de la autonomía comunitaria existente en la entidad, las agencias municipales y de policía quedan en la indefensión jurídica para exigir les sean canalizados recursos públicos.

En el caso oaxaqueño se han establecido algunos lineamientos para paliar esa situación. Tal es el caso de la Ley de Derechos para los Pueblos y Comunidades Indígenas que señala en su artículo 59:

con respeto a la autonomía municipal, los ayuntamientos dictarán las medidas legales a efecto de que las participaciones federales, los ingresos que se deriven de los convenios con el estado y la Federación, así como los derivados de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales, se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades que integran el municipio, considerando sus disponibilidades presupuestales.

Sin embargo, esta disposición carece de la obligatoriedad necesaria para que las autoridades municipales las apliquen; incluso el mismo artículo puntualiza en su segundo párrafo: “para la determinación de los recursos a distribuir entre las comunidades (...) los ayuntamientos deberán tomar en cuenta la opinión que al respecto le formulen los consejos de Desarrollo Municipal constituidos por disposición de la normatividad correspondiente”. Se deja, así, otra vez al arbitrio y la buena voluntad de los integrantes del cabildo, la disposición de esos recursos.

Otras disposiciones legales no hacen sino refrendar esa situación. La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca en su artículo 24 establece:

las agencias municipales y de policía recibirán mensualmente de los ayuntamientos los montos que el propio ayuntamiento destine en su presupuesto de egresos a cada una de ellas, de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, a través de sus autoridades municipales auxiliares, aplicándose al menos los siguientes criterios para distribución de dicho monto: *a)* los recursos a distribuirse se asignarán en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada núcleo de población, tomando en cuenta el último censo general de población, emitido por el INEGI, y *b)* de conformidad con la capacidad recaudatoria de cada una de ellos, del ejercicio inmediato anterior. La comprobación de los recursos se hará ante el órgano de fiscalización del Congreso del Estado, a través de los ayuntamientos.

Si bien esta ley establece algunos criterios básicos para la asignación de los recursos, por estar contenidos en una legislación secundaria, no tiene imperativo para aplicarse, como lo reconoce en el mismo artículo al señalar que será el propio ayuntamiento el que los asigne.

Similar situación ocurre con la figura del Consejo de Desarrollo Municipal. Integrado por el cabildo, comités vecinales y agentes municipales, se ha establecido como un organismo encargado de priorizar y definir la obra pública municipal. Sin embargo, el consejo sólo puede operar como forma de consulta y participación ciudadana. Es claro que al tener facultades de decisión, como lo establece la normatividad, cae en la anticonstitucionalidad, pues estaría operando como autoridad intermedia entre el municipio y el Estado, violando el artículo 115 de la Constitución federal. Así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia sobre el particular.

De una gran complejidad, la disputa por los recursos entre cabeceras y agencias, seguirán acrecentándose si no se adoptan medidas tendientes a solucionar este problema. Por supuesto, la negociación política, los consensos y acuerdos representan herramientas importantes para ello; sin embargo, sólo brindan soluciones transitorias que no resuelven el problema de fondo.

Conflictos políticos entre facciones de un municipio o entre partidos políticos, tienen en la poca claridad en la forma en que se efectúa la distribución de las participaciones, un pretexto con el cual pueden efectuar acciones para desestabilizar a las comunidades. Además se han constituido un sinnúmero de despachos de “asesoría” que tienen en el divisionismo de los municipios un filón que explotar, por eso alientan la exigencia de mayores recursos aunque no tengan la razón. A ello se suma la existencia de organizaciones sociales que están a la caza de cualquier diferencia en las comunidades para crear conflictos en la búsqueda de acrecentar su presencia regional o estatal o cuando menos tener demandas o problemas que negociar con el gobierno.

Esta disputa por los recursos habrá de resolverse fijando reglas claras y mecanismos institucionales para su distribución en el interior de los municipios; incluso habría de considerarse la posibilidad de establecer una fórmula similar a la que se emplea en el Presupuesto de Egresos de la Federación para asignar recursos a entidades y municipios.

Desde hace varios años se ha planteado la necesidad de establecer un eslabón más en los niveles de gobierno: el de la comunidad. En los hechos, algunas características que habría de tener, como el autogobierno y la facultad de elegir a sus propias autoridades locales, ya se dan en Oaxaca. El reconocimiento de los usos y costumbres para elegir autoridades municipales, marcan un referente legal con el cual las comunidades pueden elegir directamente a sus autoridades locales. Incluso en municipios en que los comicios son por partidos políticos, en sus agencias se eligen a los agentes por usos y costumbres. La autonomía política de las comunidades, entonces, tiene referentes históricos y legales. El reconocimiento de que constituyen personas morales de derecho público y a las que se les reconoce también su autonomía, constituyen un paso más a considerarlas como cuarto nivel de gobierno. Sin embargo, un marco jurídico federal que no reconoce esta situación y las limitaciones propias de la ley indígena (Como su carácter de aplicación supletoria, artículo 20.), la reducen a un reconocimiento declarativo sin posibilidad de ejercicio práctico.

Existen otras facultades y obligaciones que pueden y deben descentralizarse hacia las comunidades. Entre ellas, por supuesto, el manejo de sus propios recursos. Podría analizarse también la incorporación de su agente municipal al ayuntamiento para participar en la toma de decisiones que afecten a sus comunidades.

Existen algunas experiencias, incluyendo la oaxaqueña, en donde se ha establecido ya en la legislación algunas de las características de la comunidad como otro nivel de gobierno. El caso de Tabasco y el ejemplo de Tlaxcala, también con avances en ese sentido, nos pueden ilustrar al respecto.

Una reforma constitucional que reconozca a la comunidad como el cuarto nivel de gobierno, puede representar una salida adecuada a esta disputa por los recursos entre cabeceras y agencias municipales.

Guelaguetza intercomunitaria: otra forma de cooperación

MUNICIPIOS, DESARROLLO Y COOPERACIÓN

LA UNIÓN hace la fuerza, es uno de los refranes más repetidos cuando se presenta un problema que aqueja a varias personas y que individualmente sería muy difícil enfrentar. Esta sentencia se ha convertido en un lugar común para aludir a la necesidad de realizar un esfuerzo colectivo para resolver problemas comunes individuales. Sin embargo, no basta la suma de fuerzas si no hay sentido de coordinación, espíritu de colaboración y una dirección de esos esfuerzos. Es aquí donde se complica la situación; las características particulares de cada individuo, la falta de una cultura para el trabajo en equipo y las diferentes visiones, pueden obstaculizar hacer el frente común.

Una situación similar se presenta entre los niveles de gobierno a la hora de enfrentar la problemática común o definir estrategias para el desarrollo local o regional. Las acciones de coordinación intergubernamental no son ni lo frecuentes ni lo eficaces que se pudiera creer. Si bien la coordinación Federación-estado o estado-municipio son más practicadas, son pocos los casos conocidos de relaciones intermunicipales.

La realidad municipal de México es muy compleja y diversa. Se encuentran en nuestro país municipios con alta concentración demográfica, capacidad financiera y administrativa y desarrollo urbano, como Tlalnepantla en el estado de México, hasta municipios rurales, con poca población, en pobreza extrema, escaso desarrollo administrativo y dispersión territorial, como Metlatánoc en Guerrero o Coicoyán de las Flores en Oaxaca.

A los municipios toca enfrentar y resolver las problemáticas y demandas de sus ciudadanos. En los urbanos, es cada vez más frecuente que necesiten atender los problemas que trae el crecimiento desmesurado y, las más de las veces, sin control de asentamientos humanos en su demarcación. En zonas metropolitanas en muchos casos las fronteras municipales han sido borradas; el arroyo vehicular de una calle puede ser la división entre un municipio y otro y la población muchas veces no distingue esta diferencia. La conurbación trae aparejada una serie de problemas: cómo brindar con eficiencia servicios públicos; de qué manera enfrentar el problema de la seguridad pública, la ordenación vial, la recolección de basura, entre otros, que se complica cuando la competencia de un ayuntamiento termina en una acera y en la de enfrente le corresponde a otro. Toca a los gobiernos locales resolver esta situación.

En el otro extremo tenemos a cientos de comunidades dispersas, con problemas diametralmente opuestos: caminos, servicios elementales como salud, electricidad, educación, que requieren de grandes inversiones y sus ayuntamientos tienen una exigua hacienda municipal.

En ambas situaciones una de las posibilidades de enfrentar esa problemática es estableciendo lazos de coordinación o asociación con otros municipios, que les permita sumar esfuerzos, intercambiar experiencias, hacer gestiones conjuntas e incluso realizar obras o prestar servicios públicos de manera concurrente; a ese mecanismo de colaboración se le ha denominado intermunicipalidad, que hemos visto en el capítulo 3. Para ver cómo se han implementado este tipo de esquemas en Oaxaca, veamos primero las características de sus municipios.

Los municipios oaxaqueños: problemas y potencialidades

Oaxaca destaca en el concierto nacional por su pluralidad etnolingüística y cultural; por su diversidad geográfica. Este estado sureño cuenta con el mayor número de municipios del país –570 de 2,438–, el 23.37 por ciento del total nacional.

La entidad observa la mayor heterogeneidad en cuanto a conformación cultural se refiere. La legislación reconoce la presencia en la entidad de 15 pueblos indígenas –el 29 por ciento de un total de 56 que existen en el país–, sin incluir a la población negra de la costa y la mestiza estatal.

De acuerdo con el conteo de población 2005, la entidad tiene 3'506,821 habitantes, el 3.5 por ciento del total nacional; ocupando el décimo lugar en términos demográficos.³⁴²

La entidad tiene un fuerte componente rural. La mayoría de sus municipios y comunidades pertenecen a esta categoría. Los 570 municipios y 10,511 comunidades nos hablan de la dispersión geográfica de la población.³⁴³

Los rezagos en el sector rural oaxaqueño se determinan en parte por esa dispersión demográfica: de esas comunidades el 47 por ciento (5,000) tienen menos de 50 habitantes; el 97.9 por ciento tiene menos de 2,000; y el 99.3 por ciento menos de 5,000 habitantes.³⁴⁴

Oaxaca es la tercer entidad con mayor índice de marginación del país, sólo superado por Chiapas y Guerrero. Estos tres estados conforman el círculo de la pobreza en México; son las entidades que aún se encuentran con muy alta marginación.

Los indicadores de marginación de Oaxaca se encuentran entre los más altos del país. El 70 por ciento de la población obtiene menos de dos salarios mínimos mensuales para su subsistencia. En lo que se refiere a población analfabeta mayor de 15 años, ocupa el tercer lugar en la escala nacional con el 19.35 por ciento; ocupa la segunda posición en población mayor de 15 años que no terminó la primaria (38.49 por ciento). El 35.17 por ciento de la población habita en viviendas con piso de tierra, el 26.29 por ciento carece de agua entubada (rubros en que la entidad es el segundo lugar) y el 7.21 no cuenta con energía eléctrica; en este rubro Oaxaca ocupa el primer lugar nacional. De igual manera el 53.06 por ciento de las viviendas cuentan con algún nivel de hacinamiento.³⁴⁵

³⁴² Consejo Nacional de Población, *Indicadores de marginación municipal 2005*, México, Conapo, 2006.

³⁴³ *Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI.

³⁴⁴ *Marginación Municipal 2000*. Coespo-Gobierno del Estado de Oaxaca, 2002.

³⁴⁵ Conapo, *Indicadores de marginación...*, *op. cit.*

A esta compleja problemática habría que agregar que la principal ocupación de los oaxaqueños es el campo, cuya producción en su mayoría es de autosuficiencia, siendo entonces bastante precaria.

Esto se traduce en los grados de marginación en que vive la población: 2'045,790 personas viven en niveles de alta y muy alta marginación;³⁴⁶ 473 municipios de la entidad se encuentran en esa situación. Otros 73 municipios tienen un nivel medio de marginación; y solamente en 24 el índice es bajo.³⁴⁷

Estas circunstancias sumadas a la crisis agrícola de los años setenta, el bajo rendimiento de la producción agropecuaria y la incapacidad de generar fuentes de empleo, han sido las principales causas de la alta migración oaxaqueña a los estados fronterizos del sur de Estados Unidos; o a entidades del norte del país como Sonora, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur. Situación que ha convertido a Oaxaca en la cuarta entidad con saldo neto migratorio negativo del país.

En cuanto a los Indicadores de Desarrollo Humano (IDH), que contempla las variables de salud, educación e ingresos, Oaxaca ocupa el lugar número 31, sólo por arriba de Chiapas. Los contrastes son abismales y graves, por ejemplo, mientras entidades como Nuevo León y el Distrito Federal (D.F.) tienen niveles de vida comparables con algunos países europeos, Oaxaca está por abajo del índice que tienen los territorios ocupados de Palestina.³⁴⁸

Oaxaca se encuentra muy por debajo de los promedios nacionales. Y la diferencia con el D.F. es abismal. Tan sólo en materia de ingreso los oaxaqueños reciben la mitad de lo que ganan los defechos y tres cuartas partes de lo que se obtiene en el promedio nacional (véase cuadro 1). Además, siete municipios oaxaqueños se encuentran entre los 15 con menor IDH del país.³⁴⁹

³⁴⁶ *Marginación, op. cit.*

³⁴⁷ Conapo, *Indicadores de marginación...*, *op. cit.*

³⁴⁸ *Informe de Desarrollo Humano en los Municipios de México*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004.

³⁴⁹ Los municipios son: Coicoyán de las Flores, San Simón Zahuatlán, Santa Lucía Miahuatlán, Santa María la Asunción, Santiago Ixtayutla, Huautepec y Santo Domingo Tepuxtepec.

CUADRO 1

<i>Nacional</i>	<i>Máximo Distrito Federal</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Diferencia con respecto al IDH nacional (%)</i>	<i>Diferencia con respecto al D.F. (%)</i>
<i>IDH</i>				
0.7937	0.8830	0.7164	-10.8	-23.2
<i>Índice de salud</i>				
0.8270	0.8476	0.8026	-3.1	-5.6
<i>Índice de educación</i>				
0.8190	0.8997	0.7491	-9.3	-20.1
<i>Índice de ingreso</i>				
0.7352	0.9018	0.5976	-23	-50.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe PNUD, 2004.

A estos graves problemas de pobreza, marginación, migración y bajo desarrollo humano, habremos de sumar la escasa capacidad institucional y administrativa de los ayuntamientos oaxaqueños que no les permiten atender con eficiencia las demandas de la población, además de que tienen grandes deficiencias en el manejo de los recursos públicos.

Paradójicamente, a la par de esas condiciones de marginación y pobreza extrema, esta entidad cuenta con condiciones privilegiadas para un desarrollo humano en comunión con la naturaleza.

Oaxaca tiene una superficie territorial de 95,364 kilómetros cuadrados, lo que representa el 4.8 por ciento de la superficie nacional por lo que es el quinto estado en extensión territorial en el país, después de Chihuahua, Sonora, Coahuila y Durango.³⁵⁰

³⁵⁰Oaxaca demográfico, Coespo, 1993.

Políticamente se divide en 30 distritos y 570 municipios y presenta diversas zonas geográficas con los más variados ecosistemas: bosque, selvas tropicales, sabana, sierra, valles, costa, montaña. Existen sitios ideales para la práctica del turismo ecológico; la flora y fauna son de las más diversas del mundo. La variedad climática es propicia para la siembra de los cultivos más variados. Con base en el clima predominante se pueden distinguir tres grandes regiones: caliente, templada y húmeda.

Desde el punto de vista geográfico económico, se reconocen actualmente ocho regiones o espacios territoriales compuestos de elementos similares como el clima, relieve, flora y fauna. Estas regiones son: Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur, Valles Centrales, Papaloapan, Cañada, Costa e Istmo.³⁵¹

Existe, además, un compromiso de sus pueblos indígenas con la tierra; de ello nos habla el hecho de que de las 9'536,200 hectáreas que constituyen la superficie total del estado, 7'371,387 –el 77.30 por ciento–, se encuentran en el régimen de propiedad social –ejidal o comunal.³⁵² Esta entidad es una de las que tiene mayor número de núcleos agrarios en el país. Del total del territorio que se encuentra en propiedad social, el 76.90 por ciento (5'668,889 hectáreas) tienen como forma de tenencia de la tierra a la comunidad agraria. El otro 23.10 por ciento (1'702,497 hectáreas) es de tenencia ejidal. Esto es, más de dos tercios de la extensión territorial oaxaqueña se encuentra bajo control de comuneros y/o ejidatarios. Es necesario apuntar que la comunidad agraria y el ejido, responden a procesos distintos. La comunidad agraria implicó la restitución de tierras a los pueblos indígenas o campesinos que habiendo sido sus dueños originarios fueron despojados por latifundistas, o bien implicó reconocer legalmente la posesión comunal a aquellos pueblos que las mantenían en posesión históricamente y de manera ininterrumpida.

Por su parte, el ejido implicó dotar de tierras a los núcleos campesinos que carecían de ellas. Así, aunque el régimen ejidal es

³⁵¹ Acevedo Conde, *op. cit.*

³⁵² *Atlas Agrario del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Procuraduría Agraria-Secretaría de Asuntos Indígenas, 2002.

menor que el de las comunidades, tiene una gran importancia. Si bien existen más ejidos que comunidades agrarias los ejidatarios representan un número menor que los comuneros. El promedio de superficie que corresponde a un ejidatario es de 15.68 hectáreas, menor a la que le corresponde a un comunero que es de 23.50 hectáreas.³⁵³

*Intermunicipalidad, suma de esfuerzos,
atención a problemas comunes*

En este contexto, municipios y comunidades oaxaqueñas trabajan para su desarrollo, al tiempo que preservan su identidad cultural y defienden a ultranza su autonomía comunitaria, sin dejar de establecer relaciones con otras comunidades para trabajar conjuntamente en obras de beneficio común.

Si bien la teoría de las relaciones intermunicipales se centra básicamente en la asociación de municipios para la prestación de servicios públicos o la ejecución de obra pública, también es una herramienta eficaz en la defensa de intereses comunes de todo tipo (económicos, políticos, sociales, culturales) y es un esquema básico para la planeación del desarrollo microrregional y regional.

La intermunicipalidad se ha utilizado en muchas zonas metropolitanas para atender los problemas de la conurbación, no siempre con buenos resultados. Las transformaciones políticas, económicas y sociales de los municipios en las últimas décadas, su mayor capacidad para el ejercicio de los recursos, el incremento de éstos y los cambios en la correlación de fuerzas políticas han incidido en el rumbo que toman los convenios de colaboración entre municipios.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca. Pese a la existencia de un decreto que establece el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de la Ciudad de Oaxaca, en la que se contempla la participación de 18 municipios, funcionó sólo un periodo municipal. Problemas polí-

³⁵³ *Idem.*

ticos por la distinta filiación partidista de los presidentes municipales, así como del gobierno estatal, han obstaculizado su funcionamiento en los últimos años.

Mientras en el caso anterior la filiación política de los ayuntamientos ha obstaculizado una coordinación de esfuerzos, en sentido contrario, en el ámbito nacional, en los últimos años se han formado tres asociaciones de municipios con un carácter eminentemente político partidista: la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC); la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC) y la Federación Nacional de Municipios de México (Fenam).³⁵⁴ Sin embargo, la característica esencial de estas asociaciones es la pertenencia de las autoridades municipales a un determinado partido político y la defensa de intereses, no sólo políticos, ante autoridades estatales que pertenecen a otro partido o la solidaridad con ellos cuando sean del propio. En estos casos, la intermunicipalidad se ha limitado a la defensa de los intereses y la gestoría.

Las experiencias intermunicipales con las formalidades y en los esquemas previstos en la legislación, son pocas y relativamente nuevas. Si bien, en los últimos años, políticas públicas de los gobiernos estatal y federal han impulsado la creación de asociaciones de municipios, como mecanismos para realizar obras de carácter microrregional, optimizando recursos y sumando esfuerzos y recursos. Otras más se han creado por el impulso propio de las comunidades en busca de alternativas para el desarrollo comunitario y regional.

EXPERIENCIA OAXAQUEÑA EN ASOCIACIÓN MUNICIPAL

EN EL caso de Oaxaca, existen condiciones y limitantes diversas para el establecimiento de este tipo de relaciones intergubernamentales.

³⁵⁴Cuaauhémoc Paz Cuevas, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom), 2005.

En esta entidad la legislación, como ya hemos visto, es amplia al respecto e incluso ha incluido variables que no se contemplan en el marco federal: la planeación del desarrollo regional y los pueblos indígenas.

La dispersión geográfica, la atomización de las comunidades y la lejanía entre ellas, la conflictividad inter e intracomunitaria, entre otros factores, dificultan una relación institucional amplia, sin embargo, a la par son condiciones que también permiten buscar soluciones conjuntas a problemas comunes, como las vías de comunicación, la introducción de energía eléctrica o del servicio telefónico, cuyos altos costos impiden atender a comunidades en forma individual.

Existen experiencias intermunicipales que han tenido resultados positivos, aun cuando se basan en objetivos específicos que, una vez alcanzados, la coordinación se disuelve. Veamos algunos de ellos.

Es el caso del Comité Pro Defensa de los Recursos Naturales y los Pueblos Indígenas del Valle de Zimatlán, constituido por 11 municipios: Ayoquezco de Aldama, La Ciénega Zimatlán, San Antonino El Alto, San Bernardo Mixtepec, Magdalena Mixtepec, San Miguel Mixtepec, Santa Ana Tlapacoyan, Santa Catarina Quiané, Santa Gertrudis Zimatlán, Santa Inés Yatzeche, Santa Cruz Mixtepec. Además, aun cuando la asociación concentraba fundamentalmente a los ayuntamientos, algunas agencias municipales tenían una participación activa, entre ellas: Valdeflores, agencia de Zimatlán de Álvarez (pese a que este ayuntamiento no participaba en el comité);³⁵⁵ colonia Emiliano Zapata, agencia de Santa Cruz, Mixtepec; Barda Paso de Piedras, agencia de Santa Gertrudis.

Esta asociación, durante el periodo municipal 1996-1998, tuvo gran dinamismo, mensualmente efectuaban reuniones de trabajo en sedes rotativas a las que invitaban a titulares de dependencias

³⁵⁵El distrito de Zimatlán se compone de 13 municipios. Los dos que se rigen por el régimen de partidos políticos no participaron en el comité: San Pablo Huijtepec, con un gobierno panista y Zimatlán de Álvarez, con un ayuntamiento perredista. Si bien fueron invitados a la constitución de la asociación y convocados a sus reuniones iniciales, no participaron, en parte porque suponían que era un espacio que el PRI intentaba controlar.

gubernamentales para la gestoría y el seguimiento a los compromisos establecidos. Las comunidades sede ofrecían la comida a los asistentes, que se convertían en espacios de convivencia, negociación y cabildeo, además de posibilidad de acuerdos para hacer un frente sólido ante los gobiernos estatal y federal. Una de las más importantes acciones del comité fue la construcción de un puente que permitiera la comunicación entre comunidades de los distritos de Ocotlán y Zimatlán, ya que el tránsito era imposible en época de lluvias, por lo que el puente constituía una añeja demanda de las poblaciones de la zona; varias comunidades aportaron recursos económicos y otras lo hicieron en especie.³⁵⁶

Convergió en esa época diversas circunstancias que hicieron posible esta organización: autoridades municipales activas y con experiencia organizativa, la disposición del diputado local y algunos agentes gubernamentales que los apoyaron, y la posibilidad de generar un capital político susceptible de ser aprovechado por todos los actores; aunque esta situación se alcanzó, concluido ese periodo la organización se mantuvo en membrete pero disminuyó su dinamismo hasta diluirse.

En la Mixteca, autoridades de 32 municipios del distrito de Tlaxiaco, impulsadas por el gobierno estatal, se organizaron en tres microrregiones: Ñuu Savi, Flechador del Sol y Sol de la Mixteca, las que a su vez integran la Unión de Municipios y Comunidades de Usos y Costumbres (UMYCUC). Su principal actividad ha sido la gestoría ante dependencias gubernamentales estatales y federales;³⁵⁷ han funcionado por dos periodos de gestión municipal. En el periodo 2001-2004, obtuvieron del gobierno estatal

³⁵⁶El puente en cuestión era sobre el río Atoyac, todas las comunidades de la región que bordean el afluente pretendían que se construyera en su territorio, por lo que el primer acuerdo del organismo fue que se edificaría en el sitio en que un dictamen técnico externo lo determinara. Santa Ana Tlapacoyan, Santa Cruz Mixtepec y Santa Gertrudis aportaron recursos del ramo 33. Además, Valdeflores, agencia municipal de Zimatlán obtuvo que el ayuntamiento destinara en ese año todos los recursos que correspondían a la agencia a la obra. Además, negociaron y obtuvieron que el ayuntamiento de Ocotlán de Morelos, de otra microrregión y que no participaba en la asociación, pero que algunas de sus agencias serían beneficiadas con la construcción del puente, también hiciera una aportación de recursos.

³⁵⁷En materia de comunicación han solicitado: ampliación y pavimentación de caminos; revestimiento y mantenimiento de caminos; una antena repetidora de las señales de televisión; introducción de la telefonía rural. Para servicios de salud han gestionado medicamentos y equipamiento de las unidades médicas: en educación, la construcción de aulas y

5 millones de pesos para la microrregión Flechador del Sol (que agrupa a 13 municipios), para la primera etapa de ampliación y pavimentación del camino que los comunica con la carretera que va a la cabecera distrital que es Tlaxiaco y a la capital del estado.³⁵⁸

El Frente de Presidentes de la Región Cañada es una asociación que fue impulsada por el gobierno del estado, a través de la Delegación de Gobierno, en el periodo 1999-2001, con 23 ayuntamientos del distrito de Cuicatlán y dos del distrito de Teotitlán; en ese periodo se nombró un comité directivo, que representaba al Frente y que era renovado cada año, elaboraron estatutos, intentaron adoptar la figura jurídica de Sociedad de Producción Rural, se reunían con regularidad y realizaron gestiones conjuntas para atender distintas necesidades comunes de los municipios que la integraban. Sin embargo, también era parte del control político que se ha pretendido tener de municipios de usos y costumbres.³⁵⁹ Aunque fue una experiencia exitosa y subsiste formalmente, su actividad ha disminuido. Este frente agrupa a Cuyamecalco Villa de Zaragoza, Santa Ana Cuauhtémoc, Chiquihuitlán de Benito Juárez, San Miguel Santa Flor, San Francisco Chapulapa, Santa María Tlalixtac, San Pedro Teutila y San Andrés Teotitlalpam.

Un problema que se presenta frecuentemente en las experiencias de asociación intermunicipal es que, cuando se obtienen recursos para la construcción de determinada obra, como sucedió en este caso con la apertura de dos caminos, uno de Teutila a El Faro, otro de Chiquihuitlán a Tlalixtac, los recursos se canalizan a un municipio en particular, ante la imposibilidad legal de que la organización los administre. En este ejemplo fueron San Pedro Teutila y Chiquihuitlán de Benito Juárez los designados para administrar cada una de las obras. Esta situación propicia que la asociación se diluya, no se comparta la responsabilidad de la eje-

asignación de maestros para algunas escuelas y un campus universitario. También han gestionado ante Coplade la mezcla de recursos para las distintas obras que ellos emprenden.

³⁵⁸ La vía que se pavimenta va de Boca de Perro a San Juan Teita; este camino comunica a los municipios Santa María el Rosario, Santa Cruz Tayata, Santa Catarina Tayata, San Miguel Achiutla, San Bartolomé Yucuañe, San Juan Teita y Santa María Tataltepec.

³⁵⁹ A sus reuniones invitaban a funcionarios de dependencias gubernamentales para plantearles la problemática existente. El enlace entre las autoridades municipales y las dependencias fue la diputada local del PRI, Lilia Mendoza.

cución de la obra, ni se mantenga la vigilancia sobre el uso de los recursos.

También existen casos en que las relaciones intermunicipales son promovidas por organizaciones sociales, como es el caso de la Unión de Municipios y Localidades de la Zona Mixe Zapoteca, integrada por los municipios Guevea de Humboldt, Santa María Guienagati, Santiago Lachiguri, Santiago Ixcuintepéc, comunidades del municipio de Santo Domingo Tehuantepec y San Carlos Yautepec, todas del distrito de Tehuantepec, en la región del Istmo. Esta es una experiencia intercomunitaria reciente que se gestó por iniciativa de la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI).³⁶⁰

Otras surgen del propio interés de las comunidades. En la segunda mitad del siglo pasado, en el distrito de Cuicatlán, San Juan Coyula, Santa María de Buenos Aires, Cuyamecalco Villa de Zaragoza, las autoridades municipales de Santa Ana Cuauhtémoc, San Juan Chiquihuitlán y Santa María Tlalixtac, se asociaron para gestionar la apertura del camino que los comunica con su cabecera distrital, una vez logrado el objetivo la asociación terminó.

En esta misma zona, en 1997-1998, los municipios de Cuyamecalco Villa de Zaragoza, Santa Ana Cuauhtémoc y San Juan Chiquihuitlán, ante la necesidad de acortar la distancia entre sus municipios y la carretera federal Tehuacán-Oaxaca, aportaron recursos del ramo 33 para la construcción de un puente sobre el Río Grande. Concluida la empresa, la asociación se acabó.

Acción similar realizaron los municipios de San Juan Diuxi y San Pedro Tilantongo, los cuales de manera conjunta abrieron un camino que permite comunicar a sus agencias con su respectiva cabecera.

En los distritos de Tlacolula y Ocotlán, un grupo de municipios, cansados de esperar que se cumplieran las promesas gubernamentales de que les pavimentarían la carretera que los comunica al entronque Oaxaca-Istmo con el municipio de Ocotlán de Morelos, decidieron conformar el Movimiento Indígena Oaxa-

³⁶⁰ La UCIRI es una organización dedicada principalmente al trabajo con cafeticultores para la producción y comercialización de café orgánico. Al respecto puede verse el texto de Jorge Hernández-Díaz, *Reclamos de la identidad...*, *op. cit.*

queño (MIO), que se constituyó en 2001 y ha trascendido tres periodos municipales.³⁶¹ Finalmente lograron la pavimentación de la vía y ahora impulsan otras actividades de gestoría y desarrollo microrregional.

Otra figura que aparece en el territorio oaxaqueño es la mancomunidad. Existen en la entidad tres pueblos mancomunados; su característica fundamental es que son municipios diferentes que comparten el mismo territorio comunal, entonces la mancomunidad es agraria. La organización colectiva cobra aquí gran relevancia en la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales del mancomún. Los pueblos mancomunados en Oaxaca son en la Sierra Juárez los municipios de Santa María Yavesía, San Miguel Amatlán y Lachatao; en la Mixteca: San Mateo Xindihui, Yutanduchi de Guerrero, San Pedro Tezoacoalco y San Miguel Piedras; en la zona Mixe: Ayutla Mixes, Tamazulapam del Espíritu Santo, Santa María Tepantlali, Santo Domingo Tepuxtepec y Santa María Tlahuilotepec. De las tres mancomunidades la única que funciona, no sin problemas y con la exclusión de Yavesía, es la de la Sierra Juárez.

En casi todos los ejemplos anteriores, la duración de las intermunicipalidades ha sido efímera o sus logros reducidos. Sin embargo, existen también experiencias construidas desde las propias comunidades o municipios, que incluso se han constituido previo al reconocimiento legal de esta figura, y que han logrado trascender y consolidarse, adquirido gran importancia política y tejido una amplia red de relaciones. Los problemas, logros y perspectivas de esas experiencias asociativas las abordamos a continuación.

ASOCIACIONES INTERCOMUNITARIAS, ANTECEDENTES HISTÓRICOS

EN LA región Sierra Norte existe una gran tradición organizativa y de colaboración entre sus comunidades, ya para la gestión de obras

³⁶¹ Integran el MIO las comunidades de Ocotlán de Morelos, Santa Catarina Minas, San Miguel Tilquiapam, San Nicolás Yaxe, San Baltasar Chichicapam, San Pablo Güilá, San Dionisio Ocoatepec.

de infraestructura social, la defensa de sus recursos naturales, fundamentalmente en torno a las concesiones de explotación forestal de sus bosques; o como mecanismos de cohesión política para la promoción y defensa de sus intereses. Es en esta zona en donde se han desarrollado las experiencias intercomunitarias de mayor éxito.

En 1934, en respuesta a la influencia que ex generales revolucionarios mantenían en la región Sierra Norte, se busca un contrapeso institucional, formando entonces el Congreso Permanente de los ex distritos de Ixtlán y Villa Alta que agrupaba a los ayuntamientos de la zona. Dos años más tarde, en 1936, se constituye en el Conglomerado Serrano.³⁶² En 1937, Lázaro Cárdenas es el primer Presidente de la República que visita la región. Durante su visita se formaliza la Unión Fraternal de Ayuntamientos (UFA) de la Sierra Juárez y se crean sus estatutos. Esta organización agrupaba a 50 comunidades.

En 1938, merced a la demanda de las comunidades, se crea el Distrito Rentístico y Judicial Mixe.

En 1939 se convoca a formar una organización única que agrupara a todas las fuerzas sociales, económicas y políticas de la Sierra Juárez, para constituir y presentar un frente único a los problemas que aquejaban a la región; signaban la invitación, entre otros, la UFA, la Unión de Campesinos Serranos Villaltecos, la Unión Campesina de Pueblos del Rincón de Villa Alta e Ixtlán, la Unión Campesina de Chinantecos del Distrito de Choapan, las delegaciones magisteriales de cada zona escolar, las organizaciones juveniles revolucionarias, las organizaciones femeniles de actuación revolucionaria, agrupaciones obreras. Surge entonces la Confederación de Pueblos de los ex Distritos de Choapan, Mixe, Villa Alta e Ixtlán,³⁶³ que en sus estatutos adopta la declaración

³⁶² Julie Devineau, "El análisis de las políticas públicas en regiones indígenas: territorios, sistema político y actores en la Sierra Norte de Oaxaca", ponencia presentada en el CIESAS-D.F., París, CEMCA-IEP, agosto de 2003.

³⁶³ En un complejo proceso finalmente logró su constitución el 9 de julio de 1939. Adoptan como himno de la asociación *El mosquito serrano*, una canción que reivindica el carácter de los serranos y su identidad regional; de igual forma elaboran sus estatutos y notifican a las autoridades estatales y federales su constitución formal.

de principios y el programa del Partido de la Revolución Mexicana (antecedente directo del PRI).

En 1943 surge la Unión de Ayuntamientos Progresistas del Distrito Mixe, que dura hasta 1959, aunque posterior a esa fecha existen diversos intentos por reactivar a la organización.

A partir de 1956, año en que se otorga la concesión a Fábricas de Papel Tuxtepec (Fapatux) para la explotación de los bosques de comunidades serranas, hay diversas experiencias de organización intercomunitaria, ya para la defensa de los derechos laborales de los comuneros o para negociar mejor el cobro del derecho de monte, que desembocan en la lucha por recuperar para sí el aprovechamiento forestal. En ese contexto en 1981 se crea la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez (Odrenasij), que agrupó a decenas de comunidades, con el fin de evitar que se otorgaran nuevas concesiones de explotación forestal sobre sus bosques. Cumpliendo su objetivo al ganar un amparo en 1983, la organización se desintegra.

En 1981, como parte de la respuesta oficial a la aparición de organizaciones de comunidades que toman distancia de los gobiernos estatal y federal, se impulsa la creación de uniones liberales de ayuntamientos en el distrito Mixe y el distrito de Villa Alta. En Ixtlán, bajo el impulso de la presidencia de Ixtlán de Juárez, con el antecedente de la UFA, se constituye la Unión Liberal de Ayuntamientos (ULA); si bien surge para oponerla a la Odrenasij, en ella participan todas las comunidades que también lo hacían en ésta, pues hacían la distinción entre la lucha por sus recursos forestales de la problemática que enfrentaban los ayuntamientos.

Por esa época, otras organizaciones intercomunitarias surgen en la Sierra Norte, con las más diversas demandas.

En 1979 en la región Mixe se crea el Comité de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Alta, que un año más tarde, con la participación de 18 municipios, se convierte en el Comité de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Mixe (Codremi), que se mantienen hasta 1983. Un año más tarde empiezan los trabajos para constituir la Asamblea de Autoridades Mixes (Asam) que aparece en 1985. La organización, que tuvo el respaldo prin-

principalmente de las comunidades de la Mixe Alta, fue bloqueado por el gobierno estatal por su carácter autónomo.³⁶⁴ Cuando la Asam se disuelve, algunos de sus integrantes forman la Asociación Civil Servicios del Pueblo Mixe (Ser-Mixe) y otros forman la Asamblea de Productores Mixes.

En 1980, en una de las zonas más marginadas de la región zapoteca serrana, siete comunidades retienen la maquinaria pesada de la Constructora Nacional de Caminos, con la exigencia de la apertura de caminos para que se comunique a todas las comunidades de la microrregión Rincón de la Sierra Juárez. En 1981, las comunidades que participaron en este hecho deciden formar Pueblos Unidos del Rincón de la Sierra Juárez (PURSJO) en el que participarían las autoridades municipales. Esta organización, que inició exigiendo la apertura de caminos fue avanzando en sus demandas y perspectivas regionales, al grado de conformar una cooperativa de autotransportes que llegó a contar con cinco autobuses; logró también la instalación de una planta beneficiadora de café. Sin embargo, a finales de los noventa, presiones del gobierno estatal y diferencias de las autoridades municipales de Tanetze de Zaragoza con el resto de las comunidades integrantes de la PURSJO, propicia que la organización se desintegre.³⁶⁵

También a inicios de los ochenta del siglo pasado, se constituye la Asamblea de Autoridades Municipales del Distrito de Villa Alta (AAMDVA), en el que confluyen 22 comunidades, que se unen para la gestión ante los gobiernos estatal y federal. La AAMDVA estaba constituido por cabeceras y agencias municipales: Santiago Camotlán, San Juan Yalágüi, Santo Domingo Roayaga, San Francisco Yatee, Santo Tomás Lachitá, San Pablo Yaganiza, Santo Domingo Xagacia, Caujimoloyas, San Juan Yatzona, San Juan Tagui, Villa Alta, San Andrés Yaa, Villa Hidalgo Yalalag, San Francisco Cajonos, San Miguel Cajonos, Santa María Temaxcalapa, San Juan

³⁶⁴Uno de los principales impulsores de la Codremi y luego de la Asam, es el antropólogo Floriberto Díaz Gómez (originario de Santa María Tlahuitoltepec, Mixe), quien más tarde fuera uno de los intelectuales más importantes del movimiento indígena regional y nacional.

³⁶⁵Fernando Ramos Morales, "Tanetze, el intento de un nuevo cacicazgo", revista *En Marcha* núm. 37, abril de 2002.

Yetzecovi, San Cristóbal Lachiroag, San Melchor Betaza, San Mateo Cajonos, San Pedro Cajonos y Llano Grande.

Rápidamente la organización cobra gran independencia, encabezando una serie de reclamos a las autoridades estatales. La apertura de caminos, la conclusión de la vía de terracería de Villa Díaz Ordaz a Villa Alta y su apertura hasta Temaxcalapa, son las principales demandas que los aglutina. Después derivan su lucha a exigir mejores servicios, como el que se les restituya las tareas del registro civil a las comunidades; o bien, marcaban su separación del PRI, partido al que acusaban de pretender realizar en sus comunidades prácticas corporativas y clientelares. Entre 1981 y 1982, la AAMDVA cobra gran protagonismo en la zona, defienden su autonomía de las autoridades estatales, publican varias cartas abiertas con una serie de demandas y reclamos al gobierno estatal y hacen llamados a los pueblos serranos a la unidad.³⁶⁶

Un papel importante en esta organización juega Yalalag, que justo en esa época protagonizó una importante movilización política en contra de un cacicazgo que gobernó ese municipio. El nuevo grupo gobernante tenía un proyecto autonómico y de reivindicación de los derechos indígenas, hecho que compartió con las comunidades de la asamblea. La AAMDVA se une posteriormente a la Asazmich, que describimos en seguida; al desintegrarse esta última, la asociación de pueblos de Villa Alta también fenece.

En 1982 surge una de las organizaciones más novedosas para su tiempo por el carácter de sus integrantes, así como el nivel de análisis y discusión que alcanzaron, nos referimos a la Asamblea de Autoridades Zapotecas, Mixes y Chinantecas de la Sierra Norte de Oaxaca (Asazmich).

Esta organización se constituye inicialmente con cerca de 25 comunidades zapotecas, principalmente del distrito de Villa Alta, de los mixes de la parte alta y media y chinantecos del distrito de Choapan. En su mejor momento la organización llegó a contar con alrededor de 40 comunidades afiliadas. Su demanda princi-

³⁶⁶En los diarios *Imparcial* y *Noticias* de esos años se encuentran un sinnúmero de notas informativas sobre las actividades que desarrolla la organización y la publicación de cartas abiertas dirigidas al gobernador del estado.

pal seguía girando en torno a los caminos, pero poco a poco avanzaron para incluir en sus discusiones las primeras reflexiones sobre su condición de pueblos y comunidades indígenas, se empezó a hablar entonces de temas como la autodeterminación comunitaria, la libre determinación, los derechos colectivos. Durante sus cerca de cinco años de existencia realizaron asambleas en diferentes comunidades de la región.³⁶⁷ El nivel de discusión, análisis y reflexión que alcanza esta organización es posible gracias a varios factores, entre ellos a que en la asamblea se encuentran, además de líderes naturales, dirigentes y autoridades de las comunidades, tres de los más importantes intelectuales indígenas del país: Floriberto Díaz, Joel Aquino y Jaime Martínez Luna.³⁶⁸

En la última reunión de la asamblea en la comunidad zapoteca de Yatzachi el Bajo, distrito de Villa Alta, estuvieron presentes funcionarios públicos invitados por algunos dirigentes de la Asazmich, quienes ofrecen apoyos a las comunidades para lo cual se requería la oficialización de la asamblea. La propuesta era que se convirtiesen en una organización que impulsara proyectos productivos; al depender de los recursos gubernamentales, se garantizaba la injerencia en la asamblea; desde ahí se desarticularía cualquier intento de independencia. Las diferencias surgidas por este hecho, aunado a las dificultades para su operación dado que en la organización confluían comunidades de diversas microrregiones, provoca que se disuelva la asamblea; queda ahí una de las experiencias más importantes de la Sierra Norte.

³⁶⁷ Fernando Ramos Morales, *Organización social en la Sierra Norte de Oaxaca*, 2004 (mimeo.).

³⁶⁸ Floriberto Díaz Gómez, mixe, miembro de la Codremi, que como organización se incorpora a la asamblea, es uno de los promotores de los temas de libre determinación y los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas; Joel Aquino Maldonado, zapoteco, originario de Yalalag, promotor de la autodeterminación comunitaria, el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, las tradiciones y costumbres, situación que lo llevó a protagonizar una lucha en contra del cacicazgo en su municipio; Jaime Martínez Luna, con una visión más regional sobre la fortaleza de las comunidades indígenas, impulsor de una educación basada en los principios de la comunalidad, un sistema de comunicación al servicio de los pueblos y que había jugado un papel preponderante en la lucha forestal de las comunidades serranas y fue fundador de la Odrenasij. Estos tres personajes enriquecen las discusiones y reflexiones en el seno de la asamblea de autoridades y empiezan a marcar un rumbo de la organización, cada vez más fuerte y exigente, situación que provoca confrontaciones con los gobiernos estatal y federal, que buscan la forma de debilitar a la organización. *Idem*.

A mediados de los ochenta, también se constituye Pueblos Unidos del Rincón Bajo (PURB), que agrupa a siete comunidades zapotecas cuyas demandas principales son caminos y la defensa de sus recursos naturales, principalmente los relacionados con la pesca. Este es el primer antecedente de la Unión de Comunidades Indígenas Zapotecas y Chinantecas, que nace a finales de los noventa.

En los noventa nace la Unión de Comunidades Cafetaleras “Unión y Progreso” del Rincón de Ixtlán (UCC), integrado básicamente por agencias del municipio de Ixtlán de Juárez, quienes se agrupan alrededor de la apertura y conservación de caminos como demanda básica; también solicitan participar en el nombramiento de las autoridades municipales, la justa distribución de los recursos que recibe el municipio de los gobiernos estatal y federal. Para exigir el cumplimiento a sus demandas llegaron incluso a tomar el palacio municipal de Ixtlán. Esta organización ha enfrentado en los últimos años varios problemas internos que lo tienen en una situación difícil y con riesgo de desaparecer.³⁶⁹

Las comunidades de la Sierra reciben la década de los noventa con una gran experiencia organizativa, con un alto nivel en la discusión y reflexión sobre sus derechos como pueblos y comunidades indígenas.

En 1990 inicia sus transmisiones la radiodifusora XEGLO “La Voz de la Sierra”, del entonces Instituto Nacional Indigenista (INI), que surge como respuesta a una demanda largamente exigida por las comunidades y organizaciones de la Sierra Juárez.

En 1991 surge la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez, S.C. (UNOSJO), sus principales impulsores y miembros fueron: Pueblos Unidos del Rincón de la Sierra Juárez, Pueblos Unidos del Rincón Bajo y la Unión de Comunidades Cafetaleras “Unión y Progreso”, a la fecha sólo la última, con muchos problemas, sigue dentro de la UNOSJO, S.C., las dos primeras han desaparecido del mapa organizativo regional. El principal logro de la UNOSJO, S.C., fue equiparse con un módulo de maquinaria. En 1992, la UNOSJO,

³⁶⁹Ramos Morales, *op. cit.*

S.C., pasa a formar parte del primer Fondo Regional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, impulsados por la Sedesol y el INI; sin embargo, mantuvo una posición crítica frente a los criterios institucionales del fondo regional, situación que la condujo a un conflicto con el Centro Coordinador Indigenista de la Sierra Juárez (CCI), institución que no logró que la UNOSJO se ajustara a la normatividad. Ante ello el CCI, en la segunda mitad de la década de los noventa, conforma otra Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez, A.C. (UNOSJO, A.C.), que agrupa a pequeños grupos productivos de diversas comunidades del distrito de Ixtlán.³⁷⁰

En 1991 se constituye el Comité Pro Construcción de la Carretera del Sector Zoogocho, que posteriormente se convierte en la Unión de Autoridades Municipales del Sector Zoogocho, organización que ha adquirido un gran peso político en la zona y ha obtenido importantes logros para el desarrollo microrregional. Este frente de autoridades inicialmente agrupa a 14 comunidades zapotecas del distrito de Villa Alta. Las principales demandas de esta organización es la de caminos y han avanzado hasta plantear apoyos para la producción, revalorización de su cultura y tradiciones, respeto a sus derechos como pueblos y comunidades indígenas. En el 2006 celebran sus 15 años de existencia. Actualmente se han integrado cinco comunidades más.

¿Organización comunitaria versus gobierno estatal?

La experiencia organizativa de las comunidades serranas, se ha enfrentado a obstáculos generados desde el gobierno estatal, que no permite la consolidación de organizaciones que cuestionen y enfrenten sus políticas públicas y la toma de decisiones sobre la región. Esta política de enfrentamiento, cooptación e institucionalización ha tenido efectos: organizaciones como PURB, Aazachi, Asazmich, Asam, han desaparecido; PURSJO, la UCC, UNOSJO, S.C., enfrentan serios problemas.

³⁷⁰ *Idem.*

Estas organizaciones, que han alcanzado un alto nivel de unión y han marcado su autonomía de los otros niveles de gobierno, se han convertido en los espacios de interlocución y negociación entre autoridades estatales y federales con las comunidades indígenas, y constituyen un novedoso mecanismo de representación política y de gobierno. Si bien la raigambre autoritaria y centralista del Estado mexicano se ha impuesto, generando obstáculos para la continuación de esas experiencias o intentando vulnerar su autonomía mediante mecanismos corporativos.³⁷¹ Sin embargo, su perseverancia ha sido fundamental para que nuevas asociaciones comunitarias empiecen a tener mayor permanencia en el tiempo y obtengan resultados exitosos. Tales son los casos que analizamos a continuación.

POLÍTICA E IDENTIDAD CULTURAL, FACTORES DE UNIÓN INTERCOMUNITARIA

EN LA Sierra Norte existen dos importantes experiencias que han logrado trascender y consolidarse, tanto por su permanencia en el tiempo, como por la influencia política y los logros que han alcanzado: la Unión Liberal de Ayuntamientos del Distrito de Ixtlán (ULA) y la Asamblea de Autoridades Municipales del Sector Zogocho (sector Zoogocho en adelante).

Como características generales de ambas asociaciones, podemos mencionar que la población de los municipios que las conforman es predominantemente indígena, mayoritariamente zapotecos y, en el caso de la ULA, existen tres municipios de la etnia chinanteca. Sus actividades principales son la explotación de sus recursos forestales, la agricultura, cultivo de árboles frutales y la producción de artesanías.

La complejidad para la permanencia de estas asociaciones de municipios se puede apreciar al señalar que todas son comunidades en donde sus autoridades municipales son electas por usos y

³⁷¹ Ejemplo de ello lo constituye que la región de la Sierra Norte sea la única, en toda la entidad, en la que existen cuatro fondos regionales de la CDI y que desde las esferas gubernamentales se promuevan asociaciones municipales sujetas a decisiones cupulares.

costumbres, el periodo de gobierno municipal es de año y medio en el caso de los municipios adheridos a la ULA y de un año en el del sector Zoogocho. Todos son municipios rurales, con una baja estructura administrativa e institucional, sus decisiones son tomadas en asambleas comunitarias y el acceso a los puestos de dirigencia de la comunidad se basa en un complejo sistema escalafonario de cargos, en donde los requisitos para ser electo autoridad municipal se basan más en el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y en su desempeño en los servicios previos, que en la preparación profesional, relaciones públicas o experiencia administrativa. Los recursos que reciben por concepto de los ramos 28 y 33 son reducidos. El índice de migración es alto.

Pese a todas estas características, que hacen más complejo cualquier intento de colaboración intermunicipal, la ULA tiene 25 años de existencia; en 2001 recibió el premio Gobierno y Gestión Local que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Fundación Ford, además de que tiene una notable influencia política y capacidad de gestión e interlocución con los gobiernos estatal y federal.

Por su parte, el sector Zoogocho en 2006 cumplió 15 años de existencia. También ha mostrado gran capacidad de interlocución y gestión. Constituyen un grupo compacto y han revitalizado la participación política, social y cultural de los habitantes de sus comunidades. En 2003 también obtuvieron el premio Gobierno y Gestión Local; en 2005 participaron en la convocatoria de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Fundación Kellogs, al premio Experiencias en Innovación Social, en el cual, de 118 propuestas mexicanas participantes, el sector Zoogocho fue la única que calificó entre las 45 semifinalistas, de un universo de 1,600 participantes de 33 países de América Latina.

Municipios rurales, pobres y dispersos

Todas las comunidades de ambas asociaciones, a excepción de Ixtlán de Juárez, son comunidades dispersas, con poca densidad demográfica. En general los accesos para las diferentes poblaciones son accidentados y de terracería, con ramales que parten de

la carretera pavimentada Oaxaca-Ixtlán-Tuxtepec, en el caso de la ULA. En lo que respecta al sector Zoogocho la única vía pavimentada, pero en malas condiciones, es la que conduce de Ixtlán a Zoogocho. De esta comunidad a todos los demás sitios se trasladan en vías de terracería.

La ULA se integra por 26 municipios, todos del distrito de Ixtlán. La población total de estos municipios es de 40,218 habitantes; de los cuales 19,485 hombres y 20,733 mujeres, de acuerdo con el censo del 2000.³⁷² Del total de municipios, nueve tienen una población menor a 1,000 habitantes, 12 menor de 2,000 habitantes y cinco rebasan los 2,000 habitantes. La población hablante de lengua indígena (predominan el zapoteco y el chinanteco) alcanza el 56.88 por ciento de la población, es decir 23,278 personas.

En cuanto a los índices de pobreza y marginación, del total de municipios de la ULA, uno está en condiciones de muy alta marginación (2.6 por ciento); 14 con alto grado de marginación (53.84 por ciento); ocho tienen grado medio de marginación (30.76 por ciento); dos con bajo grado de marginación (7.69 por ciento) y sólo uno con muy bajo grado de marginación.

El sector Zoogocho está integrado por 19 comunidades de ocho municipios. Participan en ella, con igualdad de derechos y obligaciones, ocho cabeceras municipales y 11 agencias municipales.

En total la población del sector Zoogocho es de 7,981 habitantes, de los cuales 4,046 son hombres y 4,313 mujeres. De la población de cinco años y más, 7,102 son hablantes de lengua indígena, es decir el 94.32 por ciento, predominando el zapoteco. Seis municipios se encuentran en condiciones de alta marginación y dos están clasificados como de marginación media.

LA UNIÓN LIBERAL DE AYUNTAMIENTOS

Tradición organizativa

En la Sierra Norte, como hemos visto, existe una tradición de participación política y organizativa que se remonta a la época de la

³⁷² *Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI.

Reforma. Ilustres personajes como Benito Juárez, Miguel Méndez y Marcos Pérez, conocidos como la trilogía serrana, han dado una presencia política importante en la entidad a las comunidades serranas. La reivindicación de estos héroes nacionales como originarios de esta zona, es una constante que se refleja en el mismo nombre de la asociación, al incluir una mención al liberalismo enarbolado por Juárez.

En la época revolucionaria y tras pugnas en las élites políticas y económicas de la entidad, los serranos tuvieron una participación activa en la definición del rumbo que tomaron los acontecimientos de la época.

Más tarde, merced al activismo de los maestros rurales que labo-
raban en la zona, hubo varios intentos por consolidar una organización amplia, incluso más allá de las autoridades municipales, que defendiera los intereses de la región y encabezara los esfuerzos en la gestión de recursos, obras y acciones para las comunidades de la zona. La construcción de una carretera que los comunicara con la capital del estado, fue una demanda que aglutinó en varias épocas a autoridades municipales del distrito de Ixtlán.

Al mismo tiempo, la concesión que el gobierno federal otorgó a empresas para la explotación de sus recursos forestales, fue factor que permitió la unión, primero de los trabajadores (que eran los propios comuneros) de distintas comunidades en la lucha por mejoras laborales; más tarde, estos intentos organizativos se tradujeron en la lucha por recuperar para las propias comunidades el aprovechamiento de sus bosques; se constituye entonces la Odrenasij, en la que tuvieron participación las comunidades de la zona, representados por sus autoridades agrarias, ese es el contexto en el que la Unión Liberal de Ayuntamientos hace su aparición.

Los municipios que integran la ULA son: Abejones, Guelatao, Ixtlán de Juárez, Natividad, San Juan Atepec, San Juan Chicomezúchil, San Juan Evangelista Analco, San Juan Quiotepec, Capulalpam de Méndez, San Miguel Aloapan, San Miguel Amatlán, San Miguel del Río, San Miguel Yotao, San Pablo Macuiltianguis, San Pedro Yaneri, San Pedro Yólox, Santa Ana Yareni, Santa Catarina Ixtepeji, Santa Catarina Lachatao, Santa María Jaltianguis, Santa

María Yavesía, Santiago Comaltepec, Santiago Laxopa, Santiago Xiacui, Nuevo Zoquiapam y Teococuilco de Marcos Pérez.

La figura de Juárez

La figura de Benito Juárez tiene una significación simbólica muy importante al grado que ha logrado aglutinar los esfuerzos de las comunidades en torno a este personaje oriundo de Guelatao, la segunda comunidad en importancia política de la zona. Cada 21 de marzo los integrantes de la ULA se reúnen en Guelatao para conmemorar el nacimiento del Benemérito. Al acto asiste el gobernador del estado y altas autoridades federales. Esta situación ha originado que organizaciones sociales y sindicales, sobre todo el magisterio, aprovechen la ocasión para realizar una manifestación en contra de las políticas estatales y federales. En más de una ocasión la ULA se ha reunido con la dirigencia del sindicato magisterial para exigir respeto a la ceremonia, que sus movilizaciones no la interrumpan y se realicen concluido el acto oficial. Aunque no siempre se ha respetado el acuerdo, el solo hecho de imponerse en la negociación, muestra la influencia política que ha alcanzado la ULA.

En 2005 la Guelaguetza, la máxima festividad folclórica y turística de Oaxaca, coincidió con la fecha del aniversario luctuoso de Benito Juárez; en otros años cuando esta situación se ha presentado la fiesta se corría una semana, no sucedió así en este año. Además, el gobernador del estado canceló su asistencia a la ceremonia oficial conmemorativa. Ante estos agravios, el presidente de Ixtlán y presidente de la ULA hizo severos reclamos a las autoridades estatales por este hecho e incluso señaló que se estaban generando las condiciones para un levantamiento armado. Aunque el duro discurso tenía poca referencia con la realidad, sobre todo dada la institucionalidad que caracteriza al ayuntamiento de Ixtlán, constituía una severa llamada de atención a las autoridades. En los meses posteriores, inusitadamente el gobernador estuvo por lo menos en cinco ocasiones en la región, tuvo varios encuentros con la ULA e incluso el Presidente de la República efectuó una reunión en Ixtlán de Juárez con las autoridades municipales de la zona.

La política, factor de unión

La política es el punto de confluencia en las relaciones intergubernamentales de la ULA. Fue precisamente una razón de esta naturaleza la que revitalizó la asociación en 1981. Al surgir una organización que pugnaba por la defensa de los recursos naturales y peleaba que la explotación de la riqueza forestal retornara a manos de las comunidades, en un movimiento amplio, independiente y que cuestionaba las políticas gubernamentales, como el que protagonizó la Odrenasij, tuvo como respuesta la constitución de una asociación de autoridades municipales, alentada por agentes gubernamentales y personajes vinculados al entonces hegemónico PRI.

La ULA fue constituida formalmente el 22 de febrero de 1981, en una asamblea general de los 26 presidentes municipales del distrito de Ixtlán de Juárez, con el propósito de coordinar las acciones institucionales orientadas a la promoción del desarrollo regional en la Sierra Norte. Incluso en su constitución misma y la elaboración de sus estatutos, se vio el enfrentamiento entre quienes pugnaban por una organización amplia e independiente del gobierno y los que buscaban encauzarla hacia los intereses gubernamentales y del priísmo;³⁷³ aunque finalmente predominaron estos últimos.

Desde entonces la ULA se ha constituido en un espacio para la negociación y el control político de la región. En su primera etapa, la asociación municipal se convirtió en un eje para la política partidaria en la región. Sus fundadores, al dejar la presidencia municipal y los puestos en la asociación, ocuparon cargos relevantes en la estructura gubernamental que tenían que ver fundamentalmente con el control político de la zona: la subdelegación y delegación de gobierno e incluso como diputados locales.

Su articulación con otras instancias corporativas del priísmo, como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el Consejo de

³⁷³ Así, por ejemplo, se presentaron dos propuestas de estatutos; una, impulsada por Romualdo Pacheco, edil de Ixtlán, era copia del funcionamiento de organizaciones filiales del PRI. La otra, más independiente, que reivindicaba las tradiciones históricas y la pluralidad de microrregiones que existen en la Sierra Juárez, así como la defensa de los recursos naturales, fue presentada por Filemón Pérez Ruiz, edil de San Pablo Macuiltianguis. La primera propuesta fue la ganadora por escaso margen, 14 votos contra 12 de la segunda.

los Pueblos Indios, organismos que en 1981 coadyuvaron a la creación de la ULA, reafirmaban el nada encubierto objetivo de la organización. De igual forma, su primera estructura organizativa era una copia de las carteras que existían en esas organizaciones corporativas. A cambio, se convirtió en un espacio en que sus integrantes tenían acceso a las altas esferas gubernamentales y establecían relaciones con personajes de la política estatal, factor indispensable en las tareas de gestoría para las obras y acciones que requerían sus comunidades.

Es precisamente su constitución como factor de equilibrio, negociación y control político, lo que puede explicar en gran parte la persistencia de la ULA en el tiempo. Sobre todo porque se ha constituido en un espacio de negociación institucional, en el cual no hay sumisión a intereses políticos gubernamentales o del PRI, sino que se establecen acuerdos, consensos y, fundamentalmente, hay un intercambio de recursos propios y activos (clientela política a cambio de gestión de recursos y proyectos; apoyo a candidatos a puestos de representación política a cambio de compromisos de gestión).

Esta situación se aprecia aún más al observar las transformaciones que ha sufrido la ULA. En la primera etapa hubo un predominio de su uso instrumental para evitar la oposición a las políticas gubernamentales, controlar a las autoridades municipales de la zona y, en la medida de lo posible, incorporar a la disidencia (una muestra de ello es que el entonces presidente municipal de Macuiltianguis era, al mismo tiempo, integrante de la Odrenasij y secretario de difusión de la ULA).

Posteriormente se convirtió en una plataforma de lanzamiento de candidatos del PRI a las diputaciones local y federal, ampliando así su influencia pues, *de facto*, se tenía que contar con la aprobación tácita de su dirigencia para el nombramiento de los funcionarios que trabajasen en la zona. Durante esta primera etapa quienes convocaban a las reuniones de la organización, la presidían y daban línea respecto a sus actividades, eran agentes gubernamentales o del priísmo: el delegado de gobierno, los diputados local o federal, el delegado distrital del PRI, etcétera. Los

altibajos en el protagonismo de la ULA variaban de acuerdo con la personalidad del dirigente en turno que, por disposición estatutaria, invariablemente era el presidente de Ixtlán, salvo una excepción en 1991 en que fue presidida, también como parte de negociaciones políticas, por una mujer, la presidenta municipal de La Natividad;³⁷⁴ sin embargo, no logra concluir su mandato y es relevada del cargo, que vuelve a manos de Ixtlán.

En la segunda década de los noventa, la ULA da un giro a su actividad, en lo que correspondería a una segunda etapa, e inicia con gestiones para obras de mayor envergadura y de alcance microrregional: el mantenimiento de la carretera pavimentada que comunica a Ixtlán con Oaxaca; la gestión de un módulo de maquinaria ante el gobierno estatal, mismo que, al finalizar el programa en 1998 con la nueva administración gubernamental, la ULA acuerda no entregar la maquinaria que poseía en comodato pese a las presiones que recibe; en cambio, decide asumir plenamente su administración, es uno de los dos módulos de todo el estado que lograron continuar trabajando, demostrando de paso la fuerza política que había alcanzado esta asociación de autoridades.

En ese mismo lustro, la ULA gestiona y presiona para la construcción y equipamiento de un hospital regional, mismo que se ubica en Ixtlán. Desde entonces inicia la gestión de un centro de estudios de educación superior, el cual obtendría años más tarde, en 2004, al iniciar la construcción de la Universidad de la Sierra Juárez, que inicia operaciones en el 2005. Esta capacidad de gestión es la que también mantiene unida a la organización. Pero es una capacidad que se refleja sólo para estos proyectos microrregionales. Pese a que al inicio de cada periodo cada ayuntamiento entrega las solicitudes de obras y proyectos para sus municipios, con la finalidad de que la organización realice las gestiones necesarias para su atención ante los gobiernos estatal y federal, esto rara vez ocurre; las autoridades municipales gestionan por separado para atender las necesidades particulares de sus comunidades. Sin embargo, saben que en el caso, por ejemplo, de solicitar de

³⁷⁴La edil Edith Splinker era hija de un destacado político de la región, Hipólito Splinker.

forma individual el mantenimiento de la carretera Oaxaca-Ixtlán-Tuxtepec, tendrían nulas posibilidades de ser atendidos, en cambio, un llamado de la ULA en ese sentido, recibe pronta respuesta.

En 2001, una combinación de actores de diferentes tendencias políticas propicia una nueva transformación de la organización. Otra vez, la ULA se convierte en un espacio para neutralizar la presencia de personajes que militaban o simpatizaban con partidos de oposición.³⁷⁵ Inicia así la tercera etapa de la organización.

Ante esa situación, el entonces dirigente de la asociación, el presidente municipal de Ixtlán, Amado Méndez,³⁷⁶ un convencido militante del PRI asume un liderazgo caracterizado por la movilización y presión política hacia las autoridades estatales y federales. Por primera vez en su historia, la ULA protagonizó una movilización y un plantón frente a la delegación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Palacio de Gobierno. Pese a los altos costos que tuvo su enfrentamiento con el priísmo tradicional, el dirigente cumplió con su objetivo al quitar banderas que podían ser utilizadas por otros actores e institucionalizó la gestión de la ULA, propiciando también su democratización al desterrar como los grandes decisores de la organización al delegado de gobierno y los diputados local y federal; además, se renuevan sus estatutos para eliminar la hegemonía de Ixtlán y establecer que el presidente municipal de cualquier municipio puede ocupar la presidencia de la organización. Aunque Ixtlán siguió ocupando la presidencia, cada vez es más competida la elección de la dirigencia al grado que, en julio de 2006, el edil de San Miguel Aloapan es electo presidente de la asociación de ayuntamientos.

Capital político y capacidad de gestión para obras y acciones de carácter regional, son las características principales de la ULA. Basta señalar que para 2006 lograron que, en el marco de los feste-

³⁷⁵ El presidente municipal de Guelatao, Aldo González, había sido candidato del PRD a la diputación local, asesor del EZLN y miembro de la dirigencia de la UNOSJO, organismo dedicado fundamentalmente a actividades productivas que, sin embargo, es identificada como una organización de izquierda. Otros ediles también con presencia regional y muy combativos coinciden en ese periodo como autoridades municipales.

³⁷⁶ Amado Méndez es un técnico forestal, identificado con el ala progresista del PRI, se caracteriza por un liderazgo con apertura hacia comunidades y organizaciones; forma parte del Consejo Consultivo de Ixtlán.

jos del bicentenario del nacimiento de Benito Juárez, el Congreso de la Unión autorizara 500 millones de pesos para que fueran aplicados en la zona.³⁷⁷ En cambio, el módulo de maquinaria que poseen desde 1993, tiene poca capacidad administrativa, ha crecido sólo gracias a que el gobierno estatal ha otorgado más maquinaria y herramientas.³⁷⁸ La administración del mismo no es lo eficiente que pudiera esperarse e incluso, muchas comunidades prefieren solicitar los servicios de empresas privadas que hacer uso del propio.

El predominio de un municipio: Ixtlán

La toma de decisiones de la ULA se concentra en un grupo de cinco o seis municipios, los de mayor población, mayores recursos y capacidades para desplazarse y que cuentan con algunos cuadros profesionales. Tal es el caso de Ixtlán de Juárez, cabecera rentística y judicial del distrito y el principal centro comercial y político de la región; en esa comunidad se encuentran instaladas las representaciones regionales de dependencias federales y estatales. Además, su riqueza forestal la constituye como una de las comunidades más exitosas del país en el aprovechamiento de sus bosques, lo que le permite contar con una importante capacidad financiera.³⁷⁹ Es también el municipio más poblado de la región.

La segunda comunidad en importancia política es Guelatao, lugar de nacimiento de Benito Juárez; es un poblado pequeño, con baja concentración poblacional, pero el único de la zona con muy bajo nivel de marginación. La inyección de recursos a la tierra del Benemérito ha operado en el abatimiento de rezagos e incluso es uno los municipios con los índices de educación más alto del país.³⁸⁰

³⁷⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2004.

³⁷⁸ Con recursos de la ULA sólo se adquirieron un volteo y una retroexcavadora.

³⁷⁹ Ixtlán tiene una importante industria de explotación forestal en que incluso en 2005 inauguraron una fábrica de muebles con tecnología de punta y es una de las más grandes de Latinoamérica. Además, tienen otras empresas comunales que giran en torno al aprovechamiento de sus recursos naturales. Todas sus empresas son de carácter comunal. Víctor Leonel Juan Martínez, "Zapotecos de la Sierra Juárez inauguran moderna industria maderera", revista *En Marcha*, núm. 76, agosto de 2005.

³⁸⁰ PNUD, *op. cit.*

Los otros municipios, con ingresos financieros importantes, derivados de la explotación de sus recursos naturales, son: Capulalpan de Méndez, San Pablo Macuilianguis, Santa Catarina Ixtepeji, San Juan Evangelista Analco y Santiago Comaltepec.

Estas capacidades han propiciado que sean estos municipios los que encabecen siempre la dirigencia de la ULA. Dado que hay poca o nula comunicación previa a la primera asamblea, pues al iniciar un periodo las autoridades municipales no se conocen entre sí o sólo conocen a los representantes que tienen mayor presencia política, que son los originarios de las comunidades mencionadas; de ahí que sean estos municipios los que repitan en los cargos de dirección. Son también estas comunidades las que mantienen vigente a la organización, pues el ausentismo en las asambleas ordinarias es muy alto.

El predominio de Ixtlán es evidente. Y la clase política ixtleca tiene claro que debe conservar el control político del municipio en la zona: “Debemos conservar el orgullo de Ixtlán; Ixtlán es el más importante y debe seguir así”; son frases que repiten quienes han sido presidentes municipales de la cabecera distrital. Los ex presidentes municipales, los principales de la comunidad y algunos cuadros profesionales, constituyen un consejo consultivo que define el rumbo de la política en Ixtlán y establece estrategias para conservar la presidencia de la ULA.

Con estas características, Ixtlán es el más beneficiado de las gestiones de la ULA: es sede del hospital regional, de la Universidad de la Sierra, del módulo de maquinaria; asiento de las representaciones gubernamentales federales y estatales. Es también sede permanente de las reuniones de la ULA.

Habría que señalar también que en el caso de la ULA sólo participan los ayuntamientos, es decir las agencias municipales no tienen representación directa alguna. En el contexto oaxaqueño, como ya hemos visto, existe una autonomía comunitaria y la representación de las agencias no necesariamente la tiene el ayuntamiento; esta es una limitante pues, salvo en Santa Catarina Ixtepeji, en los demás municipios de la región las agencias no participan en la elección de los integrantes del cabildo.

Aunado a lo anterior, la representación de los municipios sólo la lleva el presidente municipal, en raras ocasiones otros miembros del cabildo asisten a las asambleas del organismo. Tal vez por esa razón la ULA es poco conocida entre los pobladores de la región, más allá de aquellos que han participado como autoridades municipales, las tareas y gestión de la ULA tienen mayor impacto en imagen hacia fuera de la región que en sus propias comunidades.

Capital electoral

El capital político que representa la Sierra Norte ha sido importante para nutrir de votos al PRI, mantener el control político de las autoridades municipales constituye entonces un capital importante. La potencialidad de ciudadanos empadronados que pueden ser parte del voto duro del prisma, es también uno de los atractivos e intereses políticos que oferta la ULA. En las elecciones locales, el distrito electoral comprende los distritos rentísticos de Ixtlán y Villa Alta; y las comunidades con mayor población y número de electores se encuentran en el de Ixtlán, una clientela electoral fundamental para que un partido gane los comicios. En el distrito electoral federal, mucho más amplio, además de los mencionados distritos rentísticos se agregan todos los municipios de los distritos de Tlacolula y Mixe y algunos municipios de otros. Mantener para sí el control político, constituye un atractivo para cualquier organización partidaria. Característica que ha sido hábilmente utilizada por la clase política serrana, quienes logran negociaciones y acuerdos a través de compromisos políticos.

Ya en la primera década de existencia de la ULA, uno de sus fundadores, Anastasio Pérez Castellanos, había alcanzado la diputación local por el PRI. En 1998, la ULA alcanza un acuerdo con la dirigencia estatal del PRI, en el que establece que el candidato a la diputación local será definido al interior de la unión, sin injerencia del partido político. Son tres las personas inscritas, resultado electo Romualdo Pacheco, personaje que en 1981, siendo presidente municipal de Ixtlán, había constituido la organización, de la que fue su primer presidente.

En el proceso electoral 2006, al celebrarse el bicentenario del natalicio de Benito Juárez, la ULA jugó un activo papel en su organización. Entre sus demandas políticas exigieron que se considerara su opinión para la designación del candidato a la diputación federal; el PRI desestimó la demanda y nombró como candidato a un viejo operador del priísmo, quien ya había sido diputado federal un par de ocasiones anteriores y que recibió el rechazo de la organización.³⁸¹ Inicia entonces otro proceso en que el organismo apoya otra propuesta surgida de algunos intelectuales del movimiento indio: empujar la candidatura de un presidente municipal de la región, resultado de un consenso entre autoridades municipales. En un interesante proceso, es designado como la persona idónea para tal fin el presidente municipal de Guelatao, pues representaba el símbolo de la celebración del aniversario juarista, razón por la cual había sido objeto de gran difusión y tenía presencia amplia en las comunidades serranas. Al tiempo inician negociaciones con el PRD para que acepte su propuesta. La ULA recibe diversas presiones para no apoyar esa propuesta y en cambio vincularse nuevamente al priísmo; sin embargo, su autonomía en la toma de decisiones se muestra una vez más y tácticamente retiran el apoyo abierto al PRD, pero también se desligan del PRI. Tras un proceso de consulta y de solicitud de permiso a la asamblea comunitaria de Guelatao, su presidente municipal, Carlos Roberto Martínez, se convierte en el candidato de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-PC) y a la postre gana las elecciones.

La Copa Benito Juárez

En honor a Juárez se ha constituido la Copa de basquetbol que lleva su nombre, en el que participan equipos de decenas de comunidades de la región, en una actividad que tiene elementos de auténticas relaciones intermunicipales. El comité organizador de la Copa está constituido por delegados de las comunidades, designadas expresamente para tal fin por las autoridades municipales e inclu-

³⁸¹ Cándido Coheto Martínez, en ese entonces dirigente de la CNC en la entidad.

so, en algunos casos, por la asamblea comunitaria. A partir de 2003, en el comité participa directamente el presidente o agente municipal de las comunidades participantes. Esta decisión no es menor. En estas comunidades indígenas este deporte tiene un carácter cultural, se ha integrado como una actividad que no puede faltar durante sus festividades patronales. Su trascendencia es tal, que las autoridades municipales y comunales se hacen cargo de los gastos que ocasiona la preparación y participación de los equipos en la Copa Benito Juárez.

En este evento, una auténtica competencia entre comunidades, los equipos participantes deben ser inscritos por las autoridades municipales, integrado por personas originarias de las comunidades que representan, lo cual demuestran con la presentación del acta de nacimiento y la ratificación de la autoridad municipal.

Los antecedentes de este torneo se remontan a 1937, en que se inician torneos regionales. Con altibajos, se realiza durante las siguientes décadas, cobrando cada vez mayor importancia. En 1977 se instaura finalmente la Copa Benito Juárez y se acuerda su realización permanente en San Pablo Guelatao, en donde la final del torneo se celebra el 21 de marzo de cada año, como parte de las actividades del festejo del natalicio del Benemérito de las Américas. En años recientes la final de la competencia incluso es transmitida por la televisora estatal.

La importancia que ha tenido el torneo es tal que, a mediados de la década pasada, ante un conflicto por una violación a las reglas que hiciera Ixtlán de Juárez y tras ser suspendida su participación por tres años, este municipio se negó a devolver el trofeo que había obtenido (tiene que ganar tres veces el certamen para que se quede en definitiva en la comunidad). Hubo de intervenir el gobernador del estado para solucionar el diferendo.

Esta es una experiencia intermunicipal que, aun cuando no se inscribe dentro de las actividades de la ULA, nos permite observar cómo existe una coordinación de esfuerzos real, e incluso una amplia participación de las autoridades municipales en la organización de este torneo.

La Uzachi

También en esta zona se presenta la coordinación de cuatro comunidades agrarias: la Unión Zapoteca Chinanteca (Uzachi) constituida por Capulalpam de Méndez, Santiago Yacuí, La Trinidad y Santiago Comaltepec; las tres primeras son zapotecas y la última chinanteca. En la Uzachi confluyen los comisariados de bienes comunales, se integró en 1992 con el objetivo de la prestación de servicios técnicos forestales y el establecimiento de un mayor control sobre sus recursos naturales.

La experiencia ha tenido logros importantes y ha trascendido a esos objetivos generando diversos proyectos productivos, de conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos e incluso atendiendo demandas de obra pública y/o servicios municipales de sus comunidades. Vinculadas a las asambleas de comuneros, su presencia y compromiso con las comunidades es indudable. La Uzachi obtuvo en 1997 el Premio Nacional de Ecología y en 1998 el Sello Verde otorgado por la institución norteamericana Smart Woods.

SECTOR ZOOGOCHO

MIENTRAS en la ULA la política es el factor que enlaza a los ayuntamientos que conforman esta organización, en una microrregión vecina, la identidad cultural sostiene a la Unión de Autoridades Municipales del Sector Zoogocho, un conjunto de comunidades zapotecas que en 1991, también teniendo a la demanda caminera como prioritaria para la zona, se unieron en esa organización.

Tras 15 años de trabajo, el sector Zoogocho ha crecido, se ha consolidado y ha creado una identidad intermunicipal. Las características similares de los poblados de la zona: rurales, con poca densidad demográfica, relativamente cercanos, y el compartir características culturales comunes, el intercambio comercial y las festividades, han permitido una dinámica de interacción entre los pobladores de la microrregión, que se traduce en una participación activa en la Unión.

Son varios los factores que han influido en la consolidación de esta organización: la identidad cultural, la tradición organizativa,

el intercambio comercial y festivo, la consolidación de un grupo permanente de asesores comprometidos con sus comunidades y la asociación, y la participación comunitaria paritaria.

Tradición organizativa

En esta zona, perteneciente también a la región de la Sierra, hay una tradición de organización, sólo que, más allá de que fuese motivado por un protagonismo político, fue como mecanismo de gestión para la zona. Problemas de comunicación fueron y son la constante de estas comunidades. Aislados del contacto con el exterior, los habitantes de la microrregión establecieron relaciones intercomunitarias merced a su confluencia en el tianguis que todos los jueves se realiza en San Bartolomé Zoogocho.

Por eso, esta comunidad ha asumido en varios momentos el punto de concentración de las autoridades municipales de la zona. La asistencia al tianguis es también aprovechada para el intercambio de opiniones entre autoridades y para informarse de lo que acontece en las comunidades vecinas.

En la primera mitad del siglo xx, los maestros rurales que laboraban en la zona incluyeron a las comunidades del sector en la Confederación de Pueblos de los Distritos de Ixtlán, Villa Alta y Mixe.

Poco después, las autoridades municipales hicieron algunos intentos por organizarse, aunque no tuvieron éxito. Algunos conflictos agrarios por límites de tierra abonaron a obstaculizar esa tarea. La solución de esta conflictividad, que coincidió con la salida de pobladores a otras ciudades, principalmente las ciudades de Oaxaca y el Distrito Federal, dieron nuevo rumbo a la participación ciudadana. Los migrantes de las diferentes comunidades de la zona establecieron fuertes lazos y fueron factor de unión y de superación de los conflictos.

Tal situación se demostró cuando, a inicios de la década de los setenta del siglo pasado, merced a un excesivo cobro de la introducción de la energía eléctrica que pretendía realizar la Comisión Federal de Electricidad, autoridades municipales se unieron y movilizaron para protestar por esa situación; al trasladarse a la

ciudad de México, los migrantes tuvieron una participación destacada en las negociaciones que se realizaron y que obtuvieron resultados positivos, pues demostraron lo indebido del requerimiento.

La simiente organizativa continuó cuando en una de las organizaciones más importantes que surgieron en la Sierra Juárez, la Asamblea de Autoridades Zapotecas y Chinantecas (Aazachi), participaron algunos de los originarios del sector Zoogocho.

Además, desde la época de los ochenta, en el sector Zoogocho funciona un sistema de agua potable que se alimenta de un manantial en territorio de Santa María Yalina y dota de agua a cinco comunidades, que se encargan de dar el mantenimiento y las labores de rehabilitación al sistema.³⁸² Los días de limpieza del tanque de abastecimiento, acuden cientos de pobladores de esas comunidades, donde interactúan y fortalecen lazos.

Por eso, en la constitución de la organización tuvieron un papel fundamental, migrantes que habían retornado a sus comunidades de origen, habían participado en esfuerzos organizativos previos y que en aquel entonces habían sido electos como autoridades municipales.

El problema de las comunicaciones era muy agudo en la región. A finales de los ochenta se construye una vía de terracería de Ixtlán a Zoogocho. Por fin, esos poblados tenían una salida hacia la ciudad de Oaxaca. Entonces llegaron los primeros camiones de pasaje. El gusto les duró poco, en época de lluvia los deslaves dejaron intransitable esa vía. Ante esa situación, el entonces presidente municipal de Zoogocho, Gabriel Bernal, junto con Librado Cruz, agente municipal de Yatzachi El Alto, iniciaron un largo peregrinar por las oficinas públicas en demanda de que enviaran maquinaria para despejar el camino y arreglarlo. Después de múltiples visitas a las dependencias gubernamentales consiguieron que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se hiciera cargo del problema. La dependencia sólo puso una condición: que los poblados por donde pasaba esa vía recogieran y talaran los

³⁸² Las comunidades que se abastecen de esta red de agua potable son: Yatzachi El Bajo, Yatzachi El Alto, Santa María Zochixtepec, Santiago Zochila y San Jerónimo Zochina.

árboles. Se dieron entonces a la tarea de visitar a las autoridades de esos poblados en busca de apoyo. Su solicitud tuvo una rápida y solidaria respuesta. Pronto, la comunicación fue restablecida. Al ver este logro, las autoridades municipales se plantearon: “si pudimos resolver el problema del camino, por qué no nos unimos para buscar atender otras necesidades”.

Nace así, en 1991, el Comité Pro Reconstrucción de Carreteras, pues en esa época la construcción de vías de acceso transitables era el principal problema de las comunidades de la zona. En esta primera etapa contó también la experiencia organizativa previa, aprendida en la Aazachi. Pronto, al tiempo que pugnan por que se brinde atención a su demanda carretera, las necesidades de sus pueblos los obligan a hacer gestiones en otros rubros: agua potable, educación, salud. Se convierten entonces en la Unión de Autoridades Municipales del sector Zoogocho.

Actualmente esta agrupación está integrada por ocho municipios y sus respectivas agencias municipales, que son 11:

San Juan Tabaa; San Andrés Solaga y las agencias de Santo Domingo Yojovi y Santa María Tavehua; San Bartolomé Zoogocho; San Baltazar Yatzachi el Bajo y sus agencias Santa María Yohueche, Santa María Xochixtepec, Yatzachi El Alto y San Jerónimo Soochina; Santa María Yalina; Santiago Laxopa y sus agencias Santa Catarina Yahuio y San Sebastián Guiloxi; Santiago Soochila, y, Juquila Vijanos y sus agencias San Felipe El Porvenir, Las Delicias y San Isidro La Reforma. En los inicios de la agrupación, no estaban todas esas comunidades; Laxopa se integró en 1997 y Vijanos con sus agencias lo hizo hasta 1999.

Identidad comunitaria

Todas las comunidades del sector Zoogocho tienen un alto porcentaje de población indígena, superior al 90 por ciento. En ellas, la organización política y social se basa en el sistema de cargos y en los usos y costumbres de las comunidades indígenas; con un fuerte componente de compromiso con la colectividad, la presta-

ción del tequio, la gratuidad en la prestación de los servicios y la toma de decisiones en asambleas comunitarias. En todos los casos el periodo municipal es de un año, pues al no percibir pago alguno por sus servicios, ser nombrado como autoridad representa una pesada carga que no podría desempeñarse por más tiempo.

Este esquema lo han trasladado a la asociación intermunicipal. Mes a mes se reúnen en alguna de las comunidades del sector, la sede es rotativa. Esto permite que en todas las localidades se conozca de esta asamblea y se involucren en las tareas de organizar las reuniones, pues el compromiso de la sede es otorgar la alimentación a los asistentes. Es también parte del cabildeo previo, pues desde el desayuno empieza el intercambio de opiniones e información, es momento para ir planteando la problemática de manera informal e iniciar la construcción de consensos.

La interacción entre los vecinos de diferentes comunidades, además de la que se da en el mercado, tiene como punto importante la realización de las fiestas patronales de cada comunidad, en donde lo mismo asisten a apoyar en la realización del jaripeo (desde la instalación del corral, hasta el préstamo de toros para que se realice). En las fiestas todos los que a ellas asisten saben que pueden acudir a la Casa de la Comisión (de festejos), en donde se brinda alimentación, sin distinción alguna, a todos los que acuden a las fiestas.

Esta interacción también opera porque se trata de comunidades pequeñas, con poca población, lo que conlleva una mayor posibilidad de que se conozcan entre todos.

La identificación entre los miembros de las distintas comunidades con la misma cultura, principios y valores, sin menoscabo de conservar la autonomía comunitaria obra a favor de la organización. Incluso la leyenda del origen de las comunidades, coincide entre las que forman el sector y alude a la existencia de un tronco común. Esta situación permite la unidad entre las comunidades. Así se muestra al apreciar el compromiso con las tareas de la organización de las asambleas mensuales, siempre concurridas pues no sólo acude a ellas el presidente o agente municipal,

sino que se hacen acompañar de otros miembros del cabildo e incluso de otros comités u organizaciones productivas que existan en su comunidad. Por eso los pobladores de esas comunidades no sólo saben de la existencia del sector Zoogocho, sino también conocen las actividades que realizan.

Además, en las reuniones se tratan temas que van desde los que conciernen a la gestoría ante el gobierno estatal o federal, hasta los que se refieren a la vida cotidiana de las comunidades, pero que puede tener repercusiones más allá del ámbito comunitario.³⁸³

Las muestras de solidaridad e intercambio de apoyos es la constante en el sector Zoogocho. También lo es la disposición de las autoridades a reunirse en cualquier momento, cuando una situación de emergencia o un asunto importante así lo requiera.

Al ser visto como un servicio a la comunidad que cumplir, en la dirigencia del sector puede ser nombrado un presidente o agente municipal, pero también cualquier otro miembro del cabildo. Al menos en dos ocasiones la presidencia del sector ha sido ocupada por un regidor y un síndico municipal e incluso por un gestor comunitario.³⁸⁴

Precisamente, esa cohesión comunitaria permite que a las últimas reuniones de cada año, asistan las autoridades electas, que habrán de gobernar a sus comunidades el siguiente periodo, lo que les permite estar enterados de las gestiones que se realizan, los pendientes y conocen la dinámica de trabajo de la organización, lo que abona en su continuidad.

³⁸³ En una asamblea en 2003, por ejemplo, se trató el hecho de que una de las carnicerías de Zoogocho expendía productos de dudosa calidad, siendo que ahí acuden personas de las comunidades vecinas a avituallarse, podía afectarlos, por lo que la autoridad municipal de Zoogocho se compromete a tomar cartas en el asunto.

³⁸⁴ En 1995, el presidente municipal de Tabaá Melitón Bautista, fue electo presidente del sector; en 1997, siendo síndico municipal volvió a presidir la organización; cargo que repitió en 1998 cuando ya había dejado de fungir como autoridad municipal y sólo era gestor comunitario, si bien este último hecho se ha tomado como una excepción a la regla que no se volverá a repetir. En 2003 el presidente del sector fue Jorge López, síndico municipal de Yatzachi El Bajo. En su última reunión de 2005, en donde se elige a la mesa directiva que habría de fungir en 2006, la secretaria municipal de Zochila fue electa para ocupar el mismo cargo en la mesa directiva del sector, aunque finalmente declinó argumentando motivos de salud.

Cabeceras y agencias, en igualdad

Como ya lo señalamos, en el caso de Oaxaca la relación entre las comunidades de un municipio es meramente formal y administrativa, pues en los hechos conservan su autonomía local. Esta situación no está ausente en el caso del sector Zoogocho, participan en la organización 19 comunidades de ocho municipios, de los cuales ocho son cabeceras y 11 agencias municipales. La relación interna entre las comunidades de los municipios es ríspida, por la distribución de los recursos y debido a que, ante las autoridades estatales, el representante de todas las comunidades es el ayuntamiento.

Pese a ello, un punto de articulación e incluso de factor para abatir el disenso, es la organización intercomunitaria. Y es que en el sector Zoogocho participan, con igualdad de derechos y obligaciones, cabeceras y agencias municipales. La única diferencia que se hace es en las cuotas que tienen que cubrir las agencias, pero es a favor de ellas, pues se considera que tienen menores ingresos municipales.

Fuera de ahí lo mismo son sedes de las reuniones del sector, que pueden ocupar los cargos en la dirigencia. Es común que en el cuerpo directivo se encuentre alguna agencia e incluso, en cuando menos un par de ocasiones han sido electos agentes municipales como presidentes de la Unión.³⁸⁵

Sin embargo, la normatividad de algunos programas obra en contra de esta integración. Es el caso de los módulos de maquinaria en 2005, el cual requería para su asignación la constitución de una asociación civil que sería la encargada de administrar el módulo; pero en ella sólo se inscriben como socios los presidentes municipales. Esta situación generó tensiones entre las comunidades del sector. Finalmente fue resuelta al establecer en un acuerdo interno que sería el organismo intermunicipal el que daría seguimiento y vigilancia a la operación del módulo, más allá de los formalismos establecidos.

³⁸⁵ En 2005, el presidente del sector fue el agente municipal de Yatzachi El Alto; el agente de esa misma comunidad fue el secretario en el 2006.

Los asesores

En el desarrollo del sector se pueden apreciar por lo menos tres etapas: en la primera, surge la organización en torno a la demanda de vías de comunicación básicamente. Posteriormente, entre 1995-2000, coincide la llegada al sector de algunos migrantes que habían retornado a sus poblaciones de origen tras años de ausencia y que son nombrados como integrantes de la autoridad municipal de sus respectivas comunidades. En su mayoría con una formación profesional, experiencia organizativa en diversas instancias: sindical, magisterial, organizaciones de migrantes, organizaciones indígenas. Algunos de ellos ocupan diferentes cargos en sus comunidades e inician actividades de acompañamiento a las gestiones que realiza el sector, poco a poco se involucran más en sus actividades y empiezan a asesorar a su directiva, a revisar y evaluar los proyectos que se presentan y dar una mayor fluidez, merced a sus conocimientos, a las actividades de la Unión.

Se establece entonces como regla interna que, quienes ya hubiesen ocupado un cargo en la mesa directiva de la organización, pasan a formar parte de lo que ellos llaman Memoria del Sector, un cuerpo colegiado de asesores que dan seguimiento, más allá de un periodo municipal, a las acciones que la Unión realiza.³⁸⁶ Por esos años, y merced a la vinculación de algunos de estos asesores con un organismo civil, se incorpora también en la asesoría Transparencia, una organización no gubernamental que desde entonces contribuye, sin recibir pago alguno, a apoyar en las gestiones de la organización.³⁸⁷ Estos espacios constituyen un factor esencial para su consolidación y posterior transformación, que ocurre después del 2000, cuando inician la búsqueda de cómo gestionar

³⁸⁶Entre los asesores más activos se encuentran: Sergio Robles, originario de San Bartolomé Zoogocho, ingeniero jubilado; Melitón Bautista, de San Juan Tabaá, promotor cultural; Jorge López López, de San Baltasar Yatzachi El Bajo, maestro jubilado, es delegado de la asamblea ante el Consejo Consultivo de la CNDPI; Manuel Ortiz, de San Juan Tabaá; Rafael Celso García, de San Andrés Solaga; Fortino Matías Hernández, de Yatzachi El Alto; Noé Bautista, de Solaga.

³⁸⁷El coordinador de Transparencia es Fernando Melo Farrera.

y operar otro tipo de proyectos: productivos, culturales y deportivos, con resultados positivos.

En estos años, trascienden al grado tal que han logrado que se constituyera un Fondo Regional Indígena de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI), el único en el que las autoridades tienen un papel protagónico y que tiene que rendir cuentas lo mismo a la CNDPI que a la asamblea del sector. De igual forma han conseguido que un representante del sector se haya integrado al Consejo Consultivo Nacional de la CNDPI. También obtuvieron apoyos extraordinarios de la Fundación Ford, que han integrado a un fondo que han denominado Gozona.³⁸⁸ A partir de 2005, a los asesores se ha encomendado una comisión específica a la cual dar seguimiento: cultura, proyectos productivos, deportes, caminos, etcétera.

Política y sector Zoogocho

También el sector Zoogocho ha logrado una presencia política importante en la región serrana. Tan es así, que algunos de los asesores han hecho política partidaria y son identificados con algún partido político o bien han trabajado o laboran en dependencias estatales.³⁸⁹ Sin embargo, han logrado mantenerse alejados de los avatares de la política electoral partidaria. Al contrario, pese a las diferentes posiciones ideológicas o partidarias se han mantenido cohesionados. En parte, por ser de comunidades de usos y costumbres, de los que son férreos defensores. Pero fundamentalmente, porque su discurso toma distancia de los partidos políticos y éstos no hacen mayores esfuerzos en involucrarse en el sector por la baja rentabilidad electoral que representan. Con poca población, menor a los 8,000 habitantes (400 en promedio

³⁸⁸ Es uno de los sinónimos que se emplea para designar a la Guelaguetza, una tradición que tiene que ver con el intercambio de favores y la ayuda mutua en las comunidades indígenas oaxaqueñas.

³⁸⁹ Sergio Robles, de Zoogocho, ha sido candidato a la diputación local en dos ocasiones, una por el PRD y la otra por una coalición PRD-PAN-Convergencia. Los asesores originarios de Tabaá: Manuel y Nefalí González han participado en procesos electorales haciendo campaña a favor del PRI.

por comunidad), los potenciales votantes son un sector muy reducido, que no interesa sobremedida a los partidos políticos, sobre todo porque el costo para lograr un apoyo permanente es muy alto.

Sin embargo, en los últimos años el sector Zoogocho ha alcanzado una influencia importante en la zona y una presencia política innegable, lo que les ha permitido constituirse en un interlocutor fundamental con el gobierno estatal y también en un espacio para la negociación política y la búsqueda de acuerdos; situación que han aprovechado hábilmente en beneficio de sus comunidades.³⁹⁰ Esta fuerza política alcanzada por la unión de autoridades, ha motivado el acercamiento a la organización de partidos y actores políticos diversos.³⁹¹

GUELAGUETZA OAXAQUEÑA INTERCOMUNITARIA, RETOS Y POSIBILIDADES

Como hemos visto, las asociaciones de municipios que se han presentado en Oaxaca, cuando tienen éxito en alcanzar sus objetivos, se debe a que tienen tras sí un referente de cohesión fundamentalmente externo a condiciones como la prestación de los servicios públicos, la gestión social o la defensa de intereses comunes. En sentido contrario a lo que marca la teoría, éstas más bien son consecuencia de los mecanismos de colaboración.

En el caso de las intermunicipalidades que se forman derivadas de programas gubernamentales o políticas públicas, pocas ve-

³⁹⁰ En 1997, por ejemplo, lograron que la vía de terracería a Zoogocho se pavimentara. Sin embargo, un día, las autoridades en materia caminera los convocaron a una reunión; ahí les anunciaron que el presupuesto no alcanzaría para cumplir esa meta. Por supuesto, las autoridades se inconformaron, se declararon dispuestos a tomar otras medidas, como la retención de maquinaria, si no cumplían con lo que había sido un compromiso del entonces gobernador Dióforo Carrasco. Sabedores de la capacidad de movilización y gestión de las autoridades municipales, el gobierno del estado cumplió con lo prometido: la pavimentación llegó a Zoogocho.

³⁹¹ Previo a las elecciones de 2004, la dirigencia estatal del PRI se acercó a ellos para intentar encabezar sus gestiones; organizó una reunión del sector Zoogocho con los representantes de todas las secretarías y dependencias que tienen que ver con proyectos productivos y atención a las zonas rurales. En ese mismo año, el presidente municipal de Oaxaca de Juárez, Gabino Cué, del partido Convergencia (que a la postre fuera el candidato a gobernador de una coalición de partidos), entabló relaciones con ellos para apoyarlos en diversas gestorías.

ces alcanzan el sentido de unidad y de eficiencia en la prestación de servicios públicos o la construcción de obra pública. Incluso aquellos que tienen una evidente carga de control político, tienen poca rentabilidad si son empujadas desde el aparato gubernamental estatal o federal. En cambio, cuando estos espacios de confluencia de intereses comunes surgen de las necesidades e iniciativa propia de las comunidades, sus posibilidades de desarrollo son mayores.

Esta situación se puede apreciar con mayor claridad en dos casos que han permanecido por más de una década como asociaciones municipales: la ULA y el sector Zoogocho.

En el caso de la ULA su actividad política e intereses de esa naturaleza son las que explican la permanencia de la organización por 25 años. Los logros obtenidos en obras de carácter microrregional son precisamente parte de los mecanismos de negociación desarrollados a partir de una visión de costo-beneficio político. Situación que se aprecia más, si nos percatamos que existe un grupo de municipios que dominan la conducción y toma de decisiones respecto a la organización, y que incluso dentro de este grupo, uno de ellos es el que obtiene mayores dividendos. Es precisamente este espacio de negociación política el principal capital que tiene la ULA para conseguir apoyos, realizar gestiones y obtener proyectos para la región. Su alcance e influencia es tal que la organización continúa aunque su organización, estructura y acciones no sea lo eficiente que parece; la poca eficiencia del módulo de maquinaria que administran así lo demuestra. Han construido una imagen externa de fortaleza y cohesión tal, que ese solo hecho les permite actuar con firmeza y respaldo a la hora de negociar con autoridades estatales y federales.

Una organización que actúa también siempre, dentro de los cauces de la institucionalidad y la negociación, que en sus momentos de mayor movilización política e incluso de cuestionamientos a políticas gubernamentales, son el espacio idóneo para encauzar diferencias y eliminar disensos. Por ello, mientras siga cumpliendo esta función de intermediación y representación política, la organización parece tener garantizada su continuidad. Independien-

temente de cómo administre los recursos y bienes que recibe. Sin embargo, la ULA tiene en esta situación su punto débil; no cuenta con ningún mecanismo eficiente para operar, por ejemplo, los 500 millones de pesos que le fueron autorizados para su ejercicio en el 2006.

Además, la ULA no ha formalizado su constitución mediante figura jurídica alguna. Tiene estatutos internos, pero muchos de sus integrantes los desconocen. Pocas veces levantan actas de sus reuniones. Ninguno de esos formalismos ha impedido que continúe. Y tal parece que seguirá como hasta ahora, bajo la imagen construida y aprovechando la fuerza política que tiene.

En el caso del sector Zoogocho, el factor de cohesión es la identidad cultural. Antes que constituidos en la organización, los pobladores se asumen como parte de una región, se conocen e interactúan. Obra a su favor la cercanía entre las comunidades y el intercambio comercial que se hace en el tianguis semanal, en donde lo mismo expenden que adquieren productos; además de las festividades patronales de cada comunidad. También opera en ese sentido la constitución de un cuerpo de asesores que dan continuidad a las acciones de la unión más allá del periodo municipal y que encauzan el rumbo de la organización.

Sin embargo, la falta de capacidad administrativa de las comunidades que forman la asociación intercomunitaria, es el principal pasivo que tienen. Esto se aprecia con los problemas que han sorteado para la administración del fondo regional Gozona, así como para iniciar la operación de su módulo de maquinaria. Tampoco se han constituido mediante alguna figura jurídica.

En su proceso de desarrollo, el sector Zoogocho ha obtenido logros importantes, mismos que lo han conducido a lo que implica su mayor reto: su transformación para constituirse también en administradores eficaces, optimizando recursos y alcanzando resultados eficientes. En ese tránsito, no exento de serias dificultades, resistencias y diferencias entre los actores que la forman, en la medida que tengan la capacidad de resolver la problemática actual, podrán continuar vigentes y acrecentarán su influencia.

En todos los casos de intermunicipalidad que presentamos, se puede apreciar cómo estas organizaciones no han requerido de una formalización mediante figuras jurídicas, su operación *de facto* les ha dado buenos resultados. Ahora, al transitar a la constitución de un ente legal (la asociación civil, por ejemplo), dado que el marco jurídico tiene limitaciones para que las autoridades municipales puedan operar con la amplitud que si lo hacen en sus organizaciones, la figura jurídica puede resultar una camisa de fuerza que traiga mayores problemas a la asociación de los que pretende resolver. Es ésta una de las lagunas del marco legal y, resolver esa problemática, uno de los retos de estas organizaciones para el futuro inmediato.

De igual forma, la complejidad de las relaciones intermunicipales muestra que, como mecanismos de resolución de problemas coyunturales y/o prestación de servicios públicos concretos, pueden tener una amplia perspectiva tanto en el estado de Oaxaca como en otras entidades del país. Sin embargo, una organización más compleja, uniendo esfuerzos, intereses y recursos para alcanzar la influencia política, la identidad intermunicipal o la planeación integral del desarrollo regional, requiere más que el acuerdo de voluntades o la coincidencia de intereses de los ayuntamientos. En los casos estudiados existen condiciones históricas, políticas, sociales y culturales que han permitido la constitución de estas asociaciones de municipios y comunidades, su trascendencia en el tiempo y sus resultados exitosos.

Con todo, la asociación intermunicipal o intercomunitaria es un mecanismo que genera condiciones para hacer más eficiente el ejercicio de los gobiernos locales; en muchos casos se constituyen en novedosos mecanismos de representación e interlocución política y constituyen una alternativa viable para incidir en el desarrollo local y regional.

Reformas legales e instancias para la prevención del conflicto

ES CARACTERÍSTICA de la entidad oaxaqueña su intensa dinámica política y social. Las nuevas condiciones que se han presentado en los últimos años en el país y el estado, así como el desarrollo natural de las comunidades, han contribuido a esta situación. Factores como la disputa por el poder local, regional y estatal; la descentralización al ámbito municipal de recursos, derechos, facultades y obligaciones; fenómenos sociales como la migración; reivindicaciones como los derechos humanos, participación femenina en la toma de decisiones y la perspectiva de género; condiciones de pobreza extrema, marginación; defensa de los recursos naturales; posibilidades de la actuación colectiva de autoridades locales; entre muchos otros, inciden directamente en la vida política, económica y social de municipios y comunidades.

Sin embargo, este acelerado proceso de transformación de las condiciones de vida en el ámbito local y estatal, no siempre está acompañado de un rediseño institucional y un ajuste al entramado jurídico que permita regular las nuevas situaciones que se presentan. En el caso de Oaxaca, su marco legislativo se encuentra desfase con la realidad; las instituciones no responden ya a las nuevas circunstancias en que se desenvuelven municipios y comunidades.

Los pendientes y lagunas son varios y abarcan diversas materias. A lo largo del texto hemos esbozado algunas; en este capítulo nos referimos particularmente a la reforma político-electoral en materia de usos y costumbres; a la Ley Municipal, en materia de desaparición de poderes y representación política; y a la consideración del tequio como contribución fiscal de las comunidades indígenas.

REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL

LOS CONFLICTOS por motivos político-electorales en los municipios oaxaqueños tienen tras de sí una larga historia.³⁹² Sin embargo, a medida que se establecen mecanismos legales e institucionales para la resolución de las inconformidades, los conflictos disminuyen. Esta situación se pudo apreciar después de la reforma electoral de 1995, la ciudadanía del Instituto Estatal Electoral (IEE), la creación del Tribunal Estatal Electoral (TEE) y el establecimiento en el código electoral de medios de impugnación. Posterior a esa fecha, en los municipios cuyo régimen de elección es por competencia partidaria, ha disminuido el grado de conflictividad.

En una aparente contradicción, sucede lo inverso en los municipios de usos y costumbres. En 1995, si bien se presentaron numerosas controversias, éstas se resolvieron con relativa tranquilidad, pues muchas eran por diferencias de forma o desconocimiento de cómo aplicar el nuevo marco jurídico. No sucede así en 1998, cuando las diferencias son más profundas y llevan a una gran movilización política, en algunos casos llegan a la violencia y las diferencias son más difíciles de conciliar. Similar situación se presenta en el 2001 y 2004.

El IEE reconoce que en 1995 hubo sólo 10 municipios con conflictos, pero según el catálogo municipal fueron 59 las “situaciones problemáticas”; en 1998 la cifra aumentó a 80 y en el 2001 ascendió a 107³⁹³ y se anulaban elecciones en 18 municipios. Sin embargo, el propio IEE ofrece diferentes cifras respecto al número de conflictos en esos procesos electorales, derivado de que no hay un criterio definido de qué tipo de casos adquieren esa categoría. En ocasiones una simple queja de un miembro de la mesa de debates, por alguna formalidad no cumplida, se considera un hecho conflictivo. En otros casos, aun cuando existan diferencias pro-

³⁹² Al respecto se pueden ver los trabajos de Fausto Díaz Montes *Elecciones municipales, conflicto y negociación: Oaxaca 1986*, Cuadernos de Investigación del IISUABJO; y *Los municipios. La disputa por el poder local en Oaxaca*, Colección del Barro Nuestro. UABJO-Gobierno del Estado, 1992; y de Jaime Bailón, “Elecciones municipales en Oaxaca, 1980”, *Nueva Antropología*, núm. 25, pp. 67-98; y *Pueblos indios...*, *op. cit.*

³⁹³ Lourdes Morales Canales, “Conflictividad y cambio en procesos indígenas: el caso de Oaxaca”, ponencia presentada en la mesa redonda Conflictos Electorales y Reforma Legislativa, CIESAS, septiembre de 2003.

fundas entre los actores, incluso con violencia o irregularidades evidentes en el proceso electoral, no se consideran como conflictos en razón del momento procesal en que surgen; eso ocurre, por ejemplo, cuando el Colegio Electoral anula una elección que previamente el IEE calificara como válida, dado que la acción se realiza cuando formalmente el proceso en el organismo electoral ha concluido.

¿Qué es lo que propicia esta dinámica de confrontación, en apariencia inédita en esas comunidades?

Como ya dijimos, las comunidades oaxaqueñas elegían a sus autoridades bajo sus usos y costumbres; para cumplir con las formalidades legales, las registraban como planillas de un partido, que invariablemente era el PRI. Por eso este partido actuaba como mediador de las diferencias que se presentaban en los procesos comiciales y si éstas se desbordaban, el aparato gubernamental las controlaba, pues sólo el gobierno podía legalizar a las autoridades electas. Aunque las decisiones que se tomaban fueran autoritarias o arbitrarias, en muchos casos mantenían el orden. De esta manera, si trascendían las fronteras municipales se presentaban como disidencias del partido o producto de un mal consenso, pero no se consideraban causas más profundas —como la exclusión de mujeres, avciñados, agencias municipales, etcétera:

La emergencia de nuevos grupos y la movilización de actores anteriormente pasivos junto con la falta de capacidad del sistema para incorporarlos a la estructura del partido oficial o del sistema de partidos, ha generado un nuevo escenario político en el cual la legitimidad del sistema y la estabilidad política parecen estar en entredicho. A nivel local uno de los elementos de este nuevo escenario es la proliferación de protestas locales en los procesos electorales principalmente en las elecciones de presidentes municipales.³⁹⁴

Cuando se reconoce a los usos y costumbres como vía para elegir a las autoridades locales, el PRI pierde su capacidad de

³⁹⁴ Díaz Montes, *Los municipios...*, *op. cit.*

interlocución, pues ya no es necesaria su intervención para el reconocimiento legal de las autoridades. Un problema que se presenta al abandonar el PRI su papel de mediación, es que no hay quien realice esa función. Al órgano electoral estatal no se le dotó de la capacidad jurídica e institucional para realizar esa labor, ni se establecieron mecanismos legales para canalizar las diferencias o inconformidades que se presentan en los comicios usocostumbristas.

Una característica de toda sociedad es la existencia de diferencias internas. Ni siquiera la democracia puede abolir el disenso, la libertad de oponerse incluso a la mayoría y al consenso. De este modo, la resolución total de los conflictos es prácticamente imposible, entonces lo que debe hacerse es reglamentarlos, formular normas aceptadas por todos los participantes para establecer límites a las diferencias y disensos internos, de modo que su manifestación sea lo menos destructiva posible. Cuando el conflicto se desarrolla conforme a las reglas aceptadas, confirmadas y observadas nos hallamos ante su institucionalización.³⁹⁵ De esta manera, es necesario establecer quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. La organización del conflicto depende de la capacidad del sistema de procurarse mecanismos y reglas para procesar sus diferencias y resolverlas.

A medida que las fuerzas políticas se diversifican las instituciones políticas tienen que ser más complejas y con mayor autoridad.³⁹⁶ En Oaxaca, los municipios viven una intensa dinámica sociopolítica, lo que no sucede con las instituciones; como vimos en capítulos anteriores, los municipios que se rigen por usos y costumbres enfrentan una dinámica interna de recomposición y reacomodo de sus sistemas organizativos y sus instituciones comunitarias. En ese contexto el marco jurídico que reconoció este sistema electoral, que se colocó a la vanguardia de la legislación en la materia en el país, ha quedado rebasado.

³⁹⁵ Bobbio, *op. cit.*

³⁹⁶ Huntington, *op. cit.*

La justicia electoral

La finalidad esencial de la justicia electoral es la protección auténtica o la tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías de los participantes (partidos políticos, regímenes electorales, candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, autenticidad, transparencia y justicia en los comicios.³⁹⁷

Cuando se habla de justicia electoral se presupone un marco normativo que, como condición mínima, debe ofrecer reglas electorales transparentes y eficaces para la expresión de la voluntad de la mayoría y mecanismos e instrumentos no sólo efectivos, sino también accesibles destinados a la defensa de las garantías de los individuos y de los ciudadanos.³⁹⁸

Para ello debe de contarse con diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos, reclamaciones), de los actos y procedimientos electorales ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que ellas mismas se ajusten a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral.³⁹⁹ Además de ello, se deben considerar, por su especificidad, los medios de control de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral.

En Oaxaca el control jurisdiccional de la legalidad de los actos electorales es competencia del TEE, que lo realiza cuando se interponen recursos en las elecciones de concejales, diputados y gobernador. Las condiciones para acceder a este control jurisdiccional de los procesos electorales están dadas para el régimen de partidos políticos, pero el código electoral no contempla ningún medio de

³⁹⁷ González Oropeza, *El derecho...*, *op. cit.*

³⁹⁸ Alberto Begné Guerra, *Democracia y control de la constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

³⁹⁹ J. Jesús Orozco Henríquez (coord.), "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado", en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, PNUD-UNAM-IFE-TEPJF, 2001, pp. 45-58.

defensa para los ciudadanos o comunidades que se rigen por el sistema de normas de derecho consuetudinario, ya porque estén en desacuerdo con una resolución de cambio de régimen —de usos y costumbres a partidos políticos o viceversa—, o contra los resultados de la elección. La legislación sólo establece un procedimiento administrativo que debe realizar el IEE que, sin embargo, tiene serias limitaciones.

Cuando se trata de cambiar de régimen electoral, quien se encargará de analizar y decidir si existen condiciones para tal fin es el consejo general del IEE. En caso de que la comunidad no esté de acuerdo con la decisión, no tiene ningún mecanismo jurídico para impugnar el fallo. El TEE sólo podría intervenir si un partido político interpone el recurso correspondiente.

*Cambio de régimen,
¿y la opinión de la comunidad?*

Cuando se trata de cambiar de régimen electoral, quien se encarga de analizar y decidir si existen condiciones para tal fin es el consejo general del IEE. Si la comunidad no está de acuerdo con la decisión, no tiene ningún mecanismo jurídico para impugnar el fallo. El TEE sólo podría intervenir si un partido político interpone el recurso correspondiente. Un caso de esta naturaleza se presentó en 1998.

En 1995 un grupo de municipios no tuvo definición sobre el régimen electoral para los comicios municipales; en esos casos el Consejo General del IEE determinó que competiría una planilla comunitaria, contra una planilla de un partido político. A estos municipios se les llamó “en transición”, situación excepcional pues, para los siguientes comicios, habría de definirse el régimen al que pertenecerían. En 1998, el IEE resolvió que San Sebastián Tutla, de ser un municipio en transición, debía pasar al régimen de partidos. El PRI apeló esa decisión ante el TEE, que finalmente la revocó, fundando su resolución en el Convenio 169 de la OIT.

Lo interesante del caso, independientemente de las razones de la determinación del TEE, es que el recurso lo tuvo que interponer un partido político, consideraciones aparte sobre sus motivos,

y no la propia comunidad. Esto se debe a que el CIPPEO establece en su artículo 263, fracción I, que “la interposición de los recursos de revisión, apelación e inconformidad corresponde a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos”. Fuera de los partidos no se reconoce a nadie más el derecho de interponer esos recursos.

Inconformidad, sin canales institucionales para dirimirse

Similar situación se presenta cuando existen ciudadanos inconformes con el proceso electoral. El código electoral establece en su artículo 125 que el Consejo General del IEE conocerá de los casos de controversias que surjan en la renovación de ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario. El precepto señala que, previo a cualquier resolución, se buscará la conciliación entre las partes y, en todo caso, se estará a lo dispuesto en el propio código respecto a cuáles municipios se consideran de usos y costumbres, el catálogo municipal⁴⁰⁰ o la consulta a la comunidad.

Ante esta generalidad la actuación del IEE adolece de facultades para el ejercicio de la autoridad. Aunado a ello, el órgano electoral no tiene definidos criterios ni metodología institucionales acerca de cómo actuar en los casos de conflicto, por lo que actúa con una gran discrecionalidad.

Por estas razones se ha privilegiado la negociación política para dirimir las diferencias que surgen con motivo de la elección. El propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ha pronunciado respecto a ello:

(...) El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca debe hacer un uso tenaz, pertinente y constante de las

⁴⁰⁰Después de los comicios municipales de 1995, el IEE en coordinación con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) sede Istmo, elaboraron un catálogo respecto a los usos y costumbres que normaban la vida de cada uno de los 418 municipios que se encuentran en este régimen electoral. Sin embargo, como han reconocido sus propios autores, la recopilación de la información adoleció de problemas metodológicos y los datos no fueron objeto de validación en campo, por lo que el catálogo no necesariamente corresponde a la realidad de esas comunidades, por tanto su confiabilidad se reduce para ser utilizado en la solución de conflictos electorales.

atribuciones que a su cargo se prevén en el artículo 125 del código electoral local y, atendiendo a las finalidades que se prevén en el numeral 58 de ese mismo ordenamiento jurídico, realizar un significativo y razonable número de pláticas de conciliación entre los integrantes de cierta comunidad o población indígena, o bien, municipio que se rija por dicho sistema normativo, y, en todo caso, si persisten los puntos de disenso entre los mismos, realizar una consulta a la comunidad para que ella se pronuncie sobre las diferencias y, en su oportunidad, el propio Consejo General resuelva lo conducente, atendiendo al interés superior de la comunidad de que se trate. De lo anterior, se concluye que, aunado a los alcances de los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo, sobre el instituto pesa una carga o imperativo que no admite excusa alguna para eludir la observancia de una obligación instrumental que debe entenderse como dirigida a dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado republicano que se centra en la renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio (...).

Además, si constitucionalmente se ha establecido que, a través de la ley, se protegerá y promoverá el desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas (artículo 4o., párrafo primero) y, consecuentemente, en el ámbito normativo de la competencia del Constituyente del estado de Oaxaca (artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto, y 29, párrafo segundo), se ha aceptado y determinado que el legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de tales comunidades, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos, razón por la cual debe ser apegado a la Constitución federal y a la Constitución local, el proceder del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, disponiendo y previniendo lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia

al derecho político del pueblo o comunidad indígena de que se trate, para elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de acuerdo con sus usos y costumbres, esta situación deriva, además, de que el citado instituto es la autoridad competente en la que se delega la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones y que agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, entre otras, en términos de lo prescrito en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso *b*), de la Constitución federal y 25, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución local.⁴⁰¹

Hasta ahora el IEE es la única instancia legalmente facultada para realizar la labor de mediación. Si bien, en la práctica, varios actores asumen ese papel (partidos, delegados de gobierno, Secretaría General de Gobierno, diputados, organizaciones políticas, entre otros).

En esta lógica de solución negociada, lo que ocurre es un arreglo transitorio del problema, pero que no toca las causas esenciales del mismo. De tal forma que, por ejemplo, los casos de Yalalag, Yaveo, Matatlán, San Agustín Loxicha, San Agustín Etla, San Miguel Quetzaltepec, Amoltepec, Itunyoso, por citar algunos de los más virulentos, tuvieron una solución en los procesos electorales de 2001 y 2004, sin embargo, las partes en pugna sólo acataron a medias los acuerdos establecidos. El alto número de municipios en los cuales se desaparecieron poderes en el periodo 2002-2004, es reflejo de esta situación.

Al no contar con medios jurídicos para hacer valer sus inconformidades, los ciudadanos de los municipios del régimen consuetudinario no tienen acceso a la jurisdicción electoral. Ante ello,

⁴⁰¹ Sala Superior, tesis S3EL 143/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC037/99 Herminio Quiñónez Osorio y otro, 10 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez; secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

han tenido que utilizar, como única posibilidad legal de hacer valer sus derechos, el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMI), ante el TEPJF.

Esta situación ha motivado que el propio tribunal federal elaborara un criterio relevante al respecto en el que señala que, de acuerdo con una interpretación sistemática y funcional de los artículos 4o. (2o., a partir de 2001) y 17 de la Constitución mexicana, debe entenderse como el derecho a los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas: *a)* la obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales, y *b)* la ejecución de la sentencia judicial. Ello porque los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórico, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescindiera de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de la justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente en el fondo el problema planteado.⁴⁰²

Ese derecho para acceder a la jurisdicción del Estado, también está contemplado en el Convenio 169 de la OIT que en su artículo 8o., al referirse al derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos, establece también que “siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para la solución de los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio”.

En consonancia en el artículo 4o. la Constitución federal también establece que se protegerá y promoverá el desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de organización

⁴⁰² Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99 Herminio Quiñónes Osorio y Ángel García Ricárdez, 10 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

social de los pueblos indígenas y que, en la ley, se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.

Procedimientos que no se encuentran en la legislación electoral oaxaqueña.

Colegio electoral, arcaísmo jurídico

Aunado a esta falta de acceso a la jurisdicción electoral, en Oaxaca todavía es la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, la que califica todas las elecciones (gobernador, diputados locales y comicios municipales). Nuestra entidad es la única en el país que aún conserva esa figura de calificación política para los comicios municipales, que fue eliminada de la legislación federal desde 1993 al establecerse los órganos de justicia electoral. Esta particularidad del marco jurídico oaxaqueño trae como consecuencia que la calificación de los comicios se base, en muchos casos, en los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, en lugar de considerar el principio de juricidad (constitucionalidad y legalidad).

Así se puede apreciar en la experiencia de los procesos electorales que se han realizado a partir del reconocimiento legal de los usos y costumbres. Varios de los conflictos más virulentos se han derivado o radicalizado por una decisión del Colegio Electoral, contraria a la del Consejo General del IEE: Asunción Tlacolulita y Santiago Ixtayutla en 1998. Amoltepec y Yaveo, en 2001, por citar algunos. En el proceso electoral de 2001, el IEE determinó la anulación de los comicios en 12 municipios. El Colegio Electoral lo hizo en seis municipios más, aun cuando el organismo electoral había validado sus resultados.⁴⁰³

Al no existir en la legislación local alguna opción para que, quienes estén en desacuerdo con los resultados de las elecciones

⁴⁰³ Los municipios donde el IEE había validado los comicios y que fueron anulados por el Colegio Electoral son: Zapotitlán del Río, Ayoquezco de Aldama, Santa María Ozolotepec, Pluma Hidalgo, Santiago Yaveo y Santa María Zapotitlán.

realizadas por usos y costumbres puedan impugnar sus resultados, en algunos casos se ha acudido al TEPJF en demanda de la revisión de estos actos administrativos del Congreso local. Si bien la vía ha sido poco explorada, el Tribunal se ha declarado competente para revisar estos actos del Congreso local, por las atribuciones que como máxima autoridad jurisdiccional en la materia le confiere el artículo 99, párrafo segundo, fracción V, de la Constitución federal.

El Tribunal (...) tiene atribuciones para reparar el orden constitucional violado en ciertos casos determinados y restituir a los promoventes en el uso y goce del derecho político-electoral que les sea conculcado, con independencia en los actos o resoluciones que deban ordenarse, modificarse, revocarse o dejar sin efecto, como consecuencia de la sentencia y en plenitud de jurisdicción a fin de garantizar, en términos de lo preceptuado en el artículo 4o. de la propia Ley Fundamental, a los integrantes de los pueblos indígenas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Si en cierto asunto, el medio de impugnación fue presentado por todos, sólo uno o algunos ciudadanos de la comunidad en contra de un acto de autoridad que la afecte en su conjunto, como puede ser un decreto legislativo, debe considerarse que el medio de impugnación está dirigido a permitir el control de la constitucionalidad de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales del ciudadano, pues ni la Constitución ni la LGSMI establecen que estén excluidos los actos de los órganos legislativos, siempre que esos actos no tengan el alcance de una ley –abstracción, heteronomía, generalidad o impersonalidad– (puesto que en ese caso contrario se trataría de una norma general o ley respecto de la cual sería procedente la acción de la inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 105 fracción II, tercer párrafo, de la Carta Magna) (...).⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ Sala Superior, tesis S3EL 144/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC037/99 Herminio Quiñónez Osorio y otro, febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Medios de impugnación, inexistentes

Como hemos señalado, el código electoral local no establece alternativa jurídica para los ciudadanos inconformes con los resultados de los comicios en el sistema de usos y costumbres, entonces, ¿qué pasa cuando falla la mediación política del IEE o cuando la descompone el Colegio Electoral? Los inconformes no tienen ninguna opción para que se revoque la decisión.

Al TEE no pueden acudir, pues no tienen la personalidad jurídica necesaria. El artículo 262 del Código Electoral establece que para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, se pueden interponer los recursos de revisión, apelación e inconformidad, pero éstos sólo los pueden ejercitar los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

Así, a los inconformes con el proceso electoral por este régimen sólo les quedan dos alternativas: la movilización y presión política o un tortuoso camino jurídico, buscando resquicios para intentar hacer valer sus derechos.

El Juicio de Protección a los Derechos del Ciudadano

Hay dos casos ilustrativos de esta situación. En 1998 en las elecciones de Asunción Tlacolulita, Yautepec, la asamblea fue declarada válida por el IEE.⁴⁰⁵ Sin embargo, el Colegio Electoral revocó esa decisión, anuló el proceso y facultó al IEE para que convocara a elecciones extraordinarias en 1999.⁴⁰⁶

Entonces, dos ciudadanos de ese municipio interpusieron el juicio de Revisión Constitucional en contra de la decisión del Congreso local y de la omisión del IEE por no convocar a las elecciones extraordinarias.

Sin embargo, la LGSMI establece en su artículo 86 que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral es el medio de impugnación con el que cuentan los partidos políticos para garantizar la cons-

⁴⁰⁵ Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 9 de enero de 1999.

⁴⁰⁶ Decreto núm. 39, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 9 de enero de 1999.

titucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades estatales dictados durante la organización, calificación y resolución de impugnaciones, en las elecciones. Por tanto, dice el ordenamiento, “*Sólo los partidos políticos pueden interponer el juicio de revisión constitucional electoral*, a través de sus representantes legítimos” (las cursivas son de los autores). Por esas razones el TEPJF determinó que el juicio de revisión constitucional era improcedente, señalando que lo que procedía era el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano (JPDPC), prevista en la LGSMI.⁴⁰⁷

Al resolver sobre el particular el tribunal instruyó al IEE que dispusiera lo necesario para realizar elecciones extraordinarias en Asunción Tlacolulita, estableciendo un plazo de 90 días a partir de la notificación de esa resolución para que se le diera cumplimiento. Sin embargo, diferencias entre el administrador municipal y el Consejo de Ciudadanos Principales, quienes promovieron el juicio, que mantenían tomado el palacio municipal, impidió la realización de los comicios, pues la asamblea, por costumbre, se celebra en la explanada del edificio municipal. Ante ese hecho, representantes de la Asamblea Comunitaria, promovieron un incidente de inejecución, que fue declarado infundado puesto que la causa de no realizarse las elecciones era imputable, en este caso, a la parte actora. Finalmente se designó a un Consejo de Administración, pues no se dieron las condiciones para efectuar las elecciones.

Es de resaltar que el organismo judicial adoptó una interpretación de las normas procesales favorable a la parte actora, pues ha sentado jurisprudencia al respecto de garantizar el acceso a la justicia electoral de las comunidades indígenas. En su resolución el TEPJF emitió tesis relevantes respecto a la obligatoriedad en el cumplimiento de la costumbre, cuyas formalidades no pueden ser quebrantadas por persona o grupo:

La posibilidad jurídica y material de que las elecciones se efectúen en cierto lugar, cuando deriva de una costumbre, es una

⁴⁰⁷Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres*, Colección de Sentencias Relevantes, núm. 4, 2002.

decisión adoptada por la libre determinación de una comunidad indígena, lo cual no debe ser quebrantado por persona o grupo alguno. De esta manera, si en los artículos 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, párrafo primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se preceptúa que, en la ley, se establecerán las medidas y procedimientos que permitan proteger y promover, así como hacer valer y respetar esos usos, costumbres, tradiciones y prácticas democráticas, incluidos sus derechos sociales, en que se debe preservar la realización de esas elecciones en el sitio en el que inveteradamente ha tenido su desarrollo la correspondiente asamblea electoral, bajo condiciones que aseguren la realización con regularidad y en un ambiente que genere las circunstancias propias para dar vigencia a unas elecciones auténticas y libres en las que se pueda ejercer libremente el derecho de sufragio, tal y como se establece en los artículos 35, fracción II; 41, párrafo 2o., fracción I, segundo párrafo, de la Constitución federal; 24, fracción I; 29, párrafo segundo, y 98, párrafo 3; 113 y 116 del código electoral local.⁴⁰⁸

Hay que recordar aquí el caso de Santiago Yaveo que abordamos en el capítulo 5, donde, al igual que en el caso anterior, el TEPJF resuelve que lo que procede es el JPDPC. En ese caso la resolución del tribunal reconoce que los perjudicados con la decisión del Colegio Electoral –las autoridades electas en la cabecera– tienen razón. Sin embargo, argumenta que, dada la gravedad del caso, su decisión va más allá de lo que en estricto sentido jurídico debería, por lo que resuelve anular las elecciones y ordena una nueva elección, donde se garantice la participación de los ciudadanos de las agencias.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Sala Superior, tesis S3EL 145/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99 incidente de ejecución de sentencia Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez, 19 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez; secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

⁴⁰⁹ TEPJF, expediente SUP-JDC-013/2002.

Vacío legal e institucional

Lo anterior nos habla del vacío institucional y legal existente en Oaxaca. Toda lógica nos hace suponer que una instancia estatal es la que debiera revisar estas inconformidades, dado que es en nuestra legislación en donde se encuentran tutelados esos derechos; al no ser así pueden quedar sin validez real.

En el caso de Yaveo, el tribunal no entró en el debate sobre la posible oposición entre derechos individuales y derechos colectivos, sino que fundamentó su decisión en torno a la Teoría General de los Derechos Fundamentales, señalando que no hay jerarquía entre los derechos fundamentales porque todos sirven para el desarrollo de la persona y sus condiciones de vida. Por eso en caso de que se contradigan dos derechos fundamentales, se tiene que encontrar una armonía entre uno y el otro, pero no es posible que la realización de uno impida totalmente la del otro.⁴¹⁰

Las determinaciones del TEPJF, aunque fundadas en la Constitución federal, no necesariamente responden a las normas de derecho consuetudinario de los municipios de Oaxaca. Sobre todo si consideramos que la justicia electoral no tiene en sí principios y valores propios; José Ramón Cossío señala que “las funciones que la justicia electoral desempeña en una teoría o sistema de gobierno, dependen al final de cuentas, de la concepción que se tenga de democracia”.⁴¹¹ Esa podría ser también la razón por la cual el órgano jurisdiccional en ningún caso se ha manifestado sobre el régimen electoral en sí, abocándose sólo a cuidar que se garantice la participación igualitaria de todos los ciudadanos.

Además, siguiendo a Nohlen, toda reforma electoral debe considerar un análisis histórico empírico que considere el contexto, en el que se analice la situación existente, las necesidades que se busca satisfacer, los problemas a los que se busca solución. Sobre todo porque el verdadero significado del factor institucional y la idoneidad de arreglos institucionales secundarios dependen de

⁴¹⁰ Morales Canales y Gottwald, *op. cit.*

⁴¹¹ José Ramón Cossío, “Concepciones de la democracia y justicia electoral”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 22, México, IFE, 2002.

la contingencia política, es decir, de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política.⁴¹²

De lo anterior puede desprenderse que si bien el JPDP es una vía a la que pueden acceder los inconformes con los resultados de la elección por usos y costumbres, esta opción tiene serias limitaciones. Sobre todo porque la LGSMI señala en su artículo 79 que esta opción requiere de la concurrencia de varios elementos, entre ellos: “que el ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. De esta manera no ha lugar para que cuando han sido conculcados los derechos de una comunidad, ésta pueda realizar la defensa colectiva de los mismos.

El carácter individual de la interposición de este juicio incluso fue utilizado, en el caso de Asunción Tlacolulita, por la autoridad responsable, el Congreso local, al argumentar que no se reunía tal requisito para la procedencia del recurso. Además, la autoridad responsable señaló que la impugnación no se ajustaba a los supuestos de la ley, pues no existían una serie de formalidades (ausencia de credencial de elector, omisión de electores en la lista nominal, negativa de registro a un candidato, negativa de registro a partido o asociación política), propios de la competencia entre partidos políticos, pero que no corresponde con los procedimientos usados en las comunidades que se rigen por usos y costumbres; argumento que fue desechado por el TEPJF.

Al Tribunal se han presentado seis casos que se han canalizado para resolverse por este juicio. En cuatro se ha determinado la improcedencia (véase cuadro 2). Los otros dos son Asunción Tlacolulita y Santiago Yaveo, que hemos comentado. El argumento central de los casos determinados como improcedentes es el criterio de definitividad: para garantizar un proceso electoral ordenado, después del fin de una etapa, los actos terminados ya

⁴¹² Dieter Nohlen, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM-TEPJF, 2003.

CUADRO 2
RESOLUCIONES DEL TEPJF
EN MATERIA DE USOS Y COSTUMBRES

<i>Municipio</i>	<i>Expediente, fecha</i>	<i>Problemas centrales político-jurídicos</i>	<i>Resolución</i>
Asunción Tlacolulita	SUP-JRC-152/99 11. 11. 1999. SUP-JDC-037/99; 038/99 10. 2. 2000. SUP-JDC-037/99 19. 6. 2000.	Participación de las mujeres. Conflicto entre PRD y PRI. Acceso a la justicia. Juicio de Revisión Constitucional Electoral Derecho al voto. Realización de elecciones extraordinarias.	Improcedente, 88 II LGMI. En parte improcedente (8, 10 I b LGMI); en parte fundado (artículos 4o., 35, 41 Constitución federal). Infundado.
Santiago Ixtayutla	SUP-JDC-001/2000 JDC-003/2000 JDC-004/2000 2. 3. 2000.	Rol del consejo de ancianos. Conflicto religioso. Convocatoria no llegó al total de las agencias. Desaparición de poderes. Realización de elecciones extraordinarias.	Improcedente, 11 § 1 b, 9 § 3 LGMI (“cuando la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación”).

San Sebastián Tutla	SUP-JDC-01/2002 JDC-02/2002 JDC-03/2002 JDC-04/2002 13. 1. 2002.	Participación del fraccionamiento El Rosario en la Asamblea.	Improcedente 10, § 1 b), 9 § 3 LGMI, se pretenda impugnar actos o resoluciones... que se hayan consumado de un modo irreparable).
San Miguel Quetzaltepec	SUP-JDC-023/2002 SUP-JDC-024/2002 12. 3. 2002.	Reelección. Participación. Asambleas paralelas. Eficacia probatoria de la documentación de la asamblea. Ayuntamientos paralelos.	Improcedente, 10 § 1 b, 9 § 3 LGMI.
Santiago Yaveo	SUP-JDC-013/2002 5. 6. 2002.	Conflicto en la cabecera. Manejo de los recursos. Conflicto cultural. Participación de las agencias.	Infundado por la violación del derecho de las agencias.
San Juan Quiotepec	SUP-JDC-745/2002 11. 6. 2002.	Continuación del conflicto de grupos de los años 1999, 2000 y 2001. Reelección de un candidato. Procedimiento.	Improcedente, 8 (los medios de impugnación previstos en la ley deberán presentarse dentro de los cuatro días) y 10 § 1 b, 9 § 3 LGMI.

Fuente: Morales Canales y Gottwald, *op. cit.*

no pueden ser cambiados. Esto es, las autoridades municipales impugnadas ya habían tomado posesión de sus cargos, por lo cual, “se ha advertido la posibilidad del peligro mayor de provocar una especie de vacío de poder”.⁴¹³ En esos casos se está ante hechos consumados de un modo irreparable, que prevé la LGSMI en su artículo 10, inciso b, que señala los casos de improcedencia de los medios de impugnación.

De ello deriva, nuevamente, el problema de la calificación de las elecciones, pues el Colegio Electoral realiza este proceso en los últimos días de diciembre, incluso el día 31 se califican comicios municipales. Esto entraña un gran problema, puesto que las autoridades municipales toman posesión el día 1o. de enero del año siguiente, con lo cual cualquier impugnación resulta imposible. Es por eso que los únicos casos en que el Tribunal entró a su estudio, se trató de anulación de las elecciones por el Colegio Electoral.

A lo anterior, habría que añadir que los especialistas en el tema de la justicia electoral consideran que el control de la constitucionalidad y defensa de los derechos políticos electorales de los ciudadanos siguen siendo precarios. Pese a que las reformas electorales iniciadas en 1989 han ampliado y fortalecido los instrumentos procesales en el ámbito federal, los sujetos menos atendidos son los ciudadanos en lo individual. Incluso los ciudadanos que deseen hacer sus derechos por la vía del JPDP, enfrentan obstáculos que dificultan su acceso a la jurisdicción y, en consecuencia, impiden o por lo menos restringen, la eficacia de las garantías que la Constitución y las leyes en la materia les confieren formalmente.⁴¹⁴

Situación que supone una grave debilidad de las garantías que debe caracterizar a una democracia constitucional, en tanto que los principios de legalidad e igualdad ante la ley, requieren de la posibilidad de que cualquier persona pueda hacer valer sus derechos si considera que han sido violados por la autoridad, y debe contar con las garantías de que el órgano jurisdiccional resolverá la situación mediante un proceso justo y equitativo.

⁴¹³TEPJF, SUP-JDC-023/2002, pp. 172-176.

⁴¹⁴Begné Guerra, *op. cit.*

*Reglas claras, menos conflictos.
Hacia una reforma electoral*

Contar con mecanismo jurídicos e institucionales, sin duda contribuirá a resolver conflictos en muchos municipios. Una muestra de ello es que, en algunos casos, cuando en las comunidades existen profundas e irreconciliables diferencias, prefieren una opción que cuente con reglas claras del juego, que les permitan participar en igualdad de circunstancias y evite las posibles represalias hacia los simpatizantes de alguna de las facciones. Hasta ahora esa opción ha sido el régimen de partidos. Es el caso de Magdalena Ocotlán, en donde la polarización entre dos facciones derivó en una violenta disputa por el poder municipal hace más de dos décadas. Ahora, ambos grupos compiten bajo las siglas del PRI y del PRD, y los hechos de violencia han desaparecido con motivo de la lucha político electoral.

Similar situación se presenta en Ihualtepec, en la región mixteca, municipio en donde subsiste el sistema de cargos, la gratuidad del servicio y otras características que lo ubican dentro del régimen de usos y costumbres; sin embargo, sus pobladores han decidido efectuar sus elecciones mediante la competencia partidaria. Lo anterior debido a que añejas disputas agrarias han hecho inmanejable una asamblea comunitaria; una elección por urnas, con voto secreto y reglas mínimas para los contendientes han permitido amainar la violencia que antes se presentaba.⁴¹⁵

En ambos casos, otros factores de conflicto como la no participación de mujeres, agencias, radicados o avecindados, merced al nivel de polarización que alcanzó el conflicto, fueron superados rápidamente.

Las consideraciones anteriores nos hablan de la necesidad de crear una estructura institucional y un marco legal para regular estos conflictos. En la necesidad de esta reforma electoral coinciden muchas voces. Incluso los titulares de los organismos electorales en la entidad se han pronunciado en ese sentido. Así, por ejemplo, el TEE, por voz de su entonces presidente, al concluir el proceso electoral de 2001 consideró que

⁴¹⁵Recondo, "Usos y costumbres, distinta...", *op. cit.*

el avance en el estado con la implantación de elecciones por usos y costumbres, no ha contado con la valiosa intervención de una justicia electoral que coadyuve en la formación de este derecho alternativo electoral. En otras palabras, falta por perfeccionar la revisión judicial de los usos y costumbres en los procesos electorales de Oaxaca, cuando éstos transgredan la ley suprema de la Unión, así como los tratados internacionales, de la misma manera, la intervención del Tribunal electoral permitiría resolver conflictos sobre la Constitución y leyes del estado, en el caso de un conflicto en estos municipios.⁴¹⁶

En el mismo sentido se pronunció el entonces presidente del TEPJF, Fernando Ojesto:

Está asegurada la legalidad de los procesos electorales seguidos a través del sistema de partidos políticos, mediante la intervención del Tribunal Electoral, pero no ocurre de manera simétrica en el caso de las elecciones por el sistema de usos y costumbres, pues habrá que perfeccionar la revisión judicial de tales procesos cuando transgredan las normas que son ley suprema (ya sea en el ámbito federal o en el local), cuyo acatamiento no puede ser soslayado.⁴¹⁷

El TEPJF, en una de sus resoluciones, ha señalado que la Legislatura estatal está obligada a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo y protejan las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.⁴¹⁸

El ex consejero presidente del IEE, presentó una propuesta de reforma al código electoral, haciendo énfasis en el papel de media-

⁴¹⁶ Manuel González Oropeza y Francisco Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, Tribunal Estatal Electoral, t. I y II, 2002.

⁴¹⁷ *Ibidem*, "Prefacio".

⁴¹⁸ Sala Superior, tesis S3EL 143/2002. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC037/99 Herminio Quñónez Osorio y otro, 10 de febrero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez; secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

ción del organismo electoral, pero señalando que las decisiones que tome el Consejo General sobre estas elecciones y controversias, podrán ser impugnadas ante las autoridades competentes, por los miembros legítimos de la comunidad.⁴¹⁹

Asimismo, un grupo de organizaciones civiles⁴²⁰ que, durante el proceso electoral 2001, realizaron el Proyecto de Observación e Incidencia en el Proceso Electoral en Municipios Indígenas de Oaxaca en 20 municipios de la entidad, en su informe concluyen, entre otras cosas, que “se requiere una reforma electoral que fortalezca a los municipios de usos y costumbres”.⁴²¹

Durante 2002 y 2003 un conjunto plural de organismos civiles, autoridades municipales, académicos y ciudadanos, constituyeron el Foro Ciudadano de Oaxaca, que presentó al Congreso local una iniciativa de reformas al libro IV del código electoral, pues “no obstante toda su carga innovadora, el reconocimiento de los sistemas normativos tradicionales adolece de serias deficiencias en la resolución justa de conflictos que surgen de los municipios de usos y costumbres (...) y, lo más grave, es que estos problemas provocan situaciones de ingobernabilidad, deterioro de la convivencia social, violencia política en el estado y pérdida de vidas humanas en municipios altamente polarizados”.⁴²² Algunas de las propuestas que ahí se establecen van desde fortalecer a las instituciones electorales, establecer mecanismos y medios de impugnación; eliminar al Colegio Electoral, otorgar al TEE competencia en las elecciones por normas de derecho consuetudinario, entre otros aspectos a revisar.

En varios de estos puntos, coinciden las iniciativas que para reformar el código electoral han presentado al Congreso local los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional.

⁴¹⁹ *Iniciativa de reformas al Código Electoral que presenta el C. Cipriano Flores Cruz*, abril de 2002.

⁴²⁰ Servicios para una Educación Alternativa (Educa), Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca (CDPSO), con auspicio de la Universidad de New Hampshire, EUA.

⁴²¹ *Informe de Observación Electoral en Municipios de Usos y Costumbres Oaxaca, 2001*, Educa-CDPS.

⁴²² *Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, Foro Ciudadano de Oaxaca, 2003.

La necesidad y la exigencia de una reforma electoral que garantice el acceso a la justicia electoral de las comunidades y ciudadanos que se rigen por el sistema de usos y costumbres para la elección de sus autoridades municipales, está plenamente demostrada.

De continuar la legislación electoral como se encuentra, ciudadanos y comunidades permanecerán en la indefensión jurídica, contraviniendo con ello a las constituciones federal y estatal, así como al Convenio 169 de la OIT. Además, esta situación se traducirá en una mayor movilización política y social y una polarización en la disputa por el poder municipal.

REFORMA MUNICIPAL

EL MARCO jurídico que regula a la institución municipal, pese a los avances que se presentaron con las reformas a la Constitución federal de 1983 y 1999, aún tiene asignaturas pendientes. Considerando además los cambios políticos, económicos y sociales que se han presentado en los últimos años, así como la diversidad de los municipios de México, es necesario contar con instrumentos jurídicos e institucionales que correspondan a los retos y perspectivas actuales.

Situación que se acrecienta en un estado como Oaxaca, con sus características propias: marginación, migración, propiedad colectiva de la tierra, pluralidad étnica, etcétera. Además, el marco institucional oaxaqueño, como señalamos en anteriores capítulos, enfrenta graves rezagos, no garantiza la autonomía municipal y ha sido rebasada por la dinámica interna de las comunidades y municipios.

En seguida apuntamos algunos de los problemas más graves que viven actualmente los municipios de Oaxaca y proponemos algunas modificaciones legales que pueden ser parte de un proceso para solucionarlos.

Desaparición de poderes y suspensión del mandato

De acuerdo con la Ley Municipal vigente son 10 las causas graves por las que la Legislatura puede decretar la desaparición de po-

deres en un municipio: la falta absoluta de la mayoría de los integrantes del cabildo; la violación reiterada por el ayuntamiento de las garantías individuales y sociales; la adopción por el ayuntamiento de formas de gobierno distintas a las establecidas en las leyes; los conflictos reiterados entre ayuntamiento y comunidad; violación de las normas electorales por el ayuntamiento; la alteración de la Ley de Ingresos, planes y programas de desarrollo municipal; disposición de bienes del patrimonio municipal; la permisividad de que extranjeros se inmiscuyan en asuntos del estado o municipio; falta de comprobación y aplicación correcta de los recursos públicos; y abandono en el ejercicio de sus funciones.

Aunque la ley parece bastante clara respecto a las causales, el procedimiento que se lleva para la desaparición de poderes es poco claro. En algunos casos ha sido menester que el conflicto alcance grados de violencia graves, incluso con enfrentamientos y muertes, para que la Legislatura por fin tome una decisión largamente postpuesta, pese a los antecedentes de ingobernabilidad y conflicto permanente que en esos municipios existen. Tales son los ejemplos de Amoltepec, en 2002; y San Miguel Quetzaltepec en 2003 (véase capítulo 4).

La figura de la desaparición de poderes se ha convertido en un instrumento político que se utiliza para mantener el control municipal y regional. La discrecionalidad con que el Congreso local aplica esta medida nos habla de las inconsistencias y lagunas de la legislación vigente.

Mientras en algunos municipios se han pagado altos costos políticos y sociales e incluso se ha presentado la violencia y la lamentable pérdida de vidas, sin que el Congreso tome una obvia determinación: desaparecer los poderes municipales, pese a que se cumplen sobremanera las causas estipuladas en la legislación; en otros casos, sin ajustarse a lo que la ley establece en la materia, se realiza esta acción legislativa, sólo para favorecer a determinado partido, facción o actor político.

Un caso evidente lo constituye el que se presentó a principios de 2002 en Juchitán de Zaragoza, tan sólo para que el ex candidato priísta, Héctor Matus, quien había ganado las elecciones pero

que de acuerdo con el código electoral era inelegible para tal cargo, cumpliera su cometido de gobernar el municipio del istmo de Tehuantepec. El TEPJF determinó que al ser inelegible quien debería asumir el cargo era su suplente. Sin embargo, con el fin de que Matus tomara el control del municipio, en un acuerdo político entre el PRI y la COCEI-PRD, todos los concejales propietarios presentaron solicitudes de licencia apenas se había instalado el nuevo ayuntamiento; los suplentes, se negaron a asumir la responsabilidad. Con ello se satisfacía una de las causales para desaparecer poderes municipales, que de manera expedita hizo la Legislatura local. Sin embargo, como presidente del consejo municipal fue habilitado el candidato inelegible y como miembros del mismo, los mismos concejales que habían solicitado licencia a sus cargos. Situación de todos modos ilegal, pues la Ley Orgánica Municipal vigente en ese tiempo, establecía que los miembros del consejo “deberán reunir los mismos requisitos que establece la Constitución y el código electoral para ser candidatos a cargos municipales de elección popular”.

Una situación parecida sucedió en Ciudad Ixtepec en 2003, en donde el edil solicitó licencia por tiempo indefinido para ocupar una posición en el gobierno estatal.⁴²³ El procedimiento normal señala que el suplente u otro regidor electo por la mayoría de los concejales debe de hacerse cargo de la presidencia. No sucedió así. Con el fin de que otra persona, que no formaba parte del cabildo, ocupara el cargo edilicio, los demás regidores solicitaron licencia para que existiera una causal para desaparecer poderes, lo que finalmente sucedió, determinándose la instalación de un consejo municipal. Pero, tal como en el caso Juchitán, los regidores con licencia rápidamente se incorporaron como integrantes del consejo.

De tal manera que la desaparición de poderes se ha convertido en una herramienta política lejana a la ley, manejada al libre arbitrio de la Legislatura estatal. Por eso es menester que en la

⁴²³El presidente municipal, Adolfo Toledo Infanzón, solicitó separarse del cargo para asumir la Coordinación General del Comité de Planeación y Desarrollo (Coplade) del gobierno de Oaxaca.

Ley Municipal se acote con mayor precisión el ejercicio de esta atribución.

En otros casos, la desaparición de poderes es usada instrumentalmente como premio o castigo a las autoridades municipales y la posición que tienen frente al gobierno estatal.⁴²⁴

Seguramente, con un marco legal más acotado en la materia, se podrá paliar en algo el alto costo político y social que traen aparejados los conflictos por el poder en los municipios oaxaqueños. Se requiere establecer con claridad las causales para la desaparición de poderes, así como un procedimiento expedito con tiempos y plazos fatales. Asimismo, en el caso de que la causal sea la solicitud de licencia de los concejales, es necesario prohibir que éstos se incorporen como miembros del Consejo de Administración.

Además, cuando la desaparición de poderes se decreta, la Legislatura y/o el Ejecutivo tienen la facultad de integrar a un Consejo de Administración Municipal, que en la mayoría de los casos es formada con ciudadanos del municipio y presidida por una persona externa, o bien designar a un administrador municipal. Similar situación ocurre cuando las elecciones municipales son anuladas o no pueden realizarse; la legislación estatal prevé que se nombrará a un administrador municipal, para que, como su nombre lo indica, administre los recursos y servicios públicos de esas comunidades.

Sin embargo, el cargo de administrador municipal, se supone, es transitorio, sólo hasta que puedan darse las condiciones para que se efectúen los comicios extraordinarios, para lo cual el propio administrador ha de realizar el trabajo político necesario para con-

⁴²⁴ En Zaachila, por ejemplo, los opositores al municipio presentaron un sinnúmero de pruebas para desaparecer los poderes; incluso la mayoría de concejales solicitó licencia, pero la Legislatura se negó siquiera a considerar el asunto. ¿El trasfondo?, el edil, que ganara la presidencia con el registro del PVEM, cuando se vio en peligro ante su nula capacidad para conciliar con los demás concejales y ante el cúmulo de irregularidades que cometió, tuvo una hábil defensa: se declaró nuevamente priísta. Con su retorno a su viejo partido, logró también el cobijo para continuar con sus atropellos. Juan Manuel López Alegría, "Zaachila, en manos de un municipio corrupto", revista *En Marcha*, núm. 47, febrero de 2002. En sentido contrario un artificioso conflicto en Teotitlán de Flores Magón, fue motivo suficiente para que se suspendiera el mandato al edil surgido de Convergencia por la Democracia. Blas López, 2005, *op. cit.*

ciliar con los grupos y generar un clima de estabilidad que permita cumplir con tal fin.

Además, estas previsiones son para situaciones excepcionales y sólo como medidas temporales. Pero, en la práctica, se han convertido en un eslabón más del clientelismo político y funcionan como mecanismos de apoyo a los intereses de personajes, facciones o partidos políticos.

Oaxaca sigue siendo una sociedad muy alejada de los ideales democráticos donde continúa reproduciéndose, como forma de relacionarse las élites y los grupos subordinados, un sistema de intercambio de favores. La existencia de los administradores municipales ilustra formas de clientelismo político, en los que se observa cómo se establece una relación directa de canje entre actores de estatus y poder desiguales. Por un lado, la relación entre los funcionarios o el funcionario que nombra a los administradores; por otro, entre los administradores y los ciudadanos de los municipios al que es designado. Es esta una relación que se basa en el control sobre recursos clave; en un caso la disposición de puestos de trabajo; en el otro, la de los recursos financieros proporcionados por el Estado. Así, tenemos que estos recursos se encuentran en manos de uno de los actores, mientras el otro está dispuesto a ofrecer servicios y lealtad a cambio del acceso a ellos.

Los recursos clave de tipo político están frecuentemente concentrados en manos de pequeñas élites. Cuando se nombra a los administradores se da una lucha entre los distintos candidatos. El reclutamiento de los administradores y la movilización para conseguir estos puestos están, en gran parte, basados en lazos familiares, de compadrazgo, de amistad o de afiliación étnica, es decir, en grupos primordiales. Por ejemplo, se nombra a los paisanos, a los amigos, a los parientes de los amigos, y estas posiciones incluso se hacen hereditarias.

Independientemente de la legalidad o ilegalidad con la que operan estos intermediarios, es revelador el hecho de que, más que responder a una lógica de servicio en las comunidades o de una burocracia especializada para llevar a cabo una administración racional de los recursos de los municipios (aunque alguno de ellos

si cumpla esta función) responden a sistemas de lealtades encabezados por altos funcionarios de gobierno. Aquí se reproduce un fenómeno de intermediarismo político que establece una relación entre élites y personas o grupos con recursos más limitados.

Por esas razones se requiere acotar las facultades, establecer requisitos claros para quienes sean designados para estos cargos y establecer mecanismos de rendición de cuentas para los administradores y los integrantes de los consejos de administración. Habrá de revisarse también su periodo de duración y el procedimiento de designación. Es necesario acotar el tipo de resolución que habrá de adoptar la Legislatura: elecciones extraordinarias si la desaparición es en el primer año; Consejo de Administración, si es en el segundo; y, sólo hasta el tercer año el administrador municipal. Sin embargo, habría que acotarse también, en el lapso que se organiza las elecciones, ¿quién gobierna?, si es un administrador municipal habría de considerarse que si las elecciones no se realizan en el periodo que para tal fin se fije, se proceda al nombramiento de un Consejo de Administración que concluya el periodo municipal.

Representación política, asignatura pendiente

Una de las asignaturas pendientes de la reforma municipal es cómo integrar un ayuntamiento de tal manera de que todas las fuerzas políticas estén representadas. Es momento de explorar nuevas propuestas que respondan a la nueva realidad municipal oaxaqueña. Desde la representación simple hasta la proporcional.

Dada la pluralidad política que caracteriza el contexto actual, ésta debe reflejarse en la integración de los ayuntamientos, al mismo tiempo que deben eliminarse los mecanismos que permiten la sobrerrepresentación. De igual forma deben cuidarse las fórmulas que garanticen la gobernabilidad, para no obstaculizar la administración gubernamental por demasiadas diferencias en los programas de trabajo de los integrantes de los ayuntamientos.⁴²⁵

⁴²⁵ *El municipio mexicano*, Senado de la República-LVIII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2004.

En este mismo tenor habrán de revisarse la toma de decisiones que se realicen por mayoría simple o mayoría calificada, de acuerdo con la importancia de los mismos, para que también se cuente con el mayor consenso al momento de aplicarlas.

Una de las principales causas de los conflictos políticos en los municipios es precisamente por esta razón, la obsolescencia en los canales de la representación política. Y es también en este apartado donde se violenta con mayor frecuencia el marco normativo. Una de las formas por la que se ha optado para resolver esos conflictos es la de aumentar arbitrariamente el número de regidurías. Los casos son extremos; ejemplo de ello es Pinotepa Nacional en donde, después del proceso electoral de 2001 que ganó el PRI, tras un conflicto poselectoral por la inconformidad de integrantes de una organización que compitiera bajo las siglas del Partido del Trabajo se asignaron 10 regidurías más a ese grupo de presión opositor al ayuntamiento constitucional, en un acto a todas luces ilegal.⁴²⁶ Se requiere, entonces, una precisión de la ley, que considere los problemas de representación al tiempo que frene ese tipo de prácticas.

De igual forma, consideramos necesario establecer condiciones que permitan que la ciudadanía participe en la toma de decisiones fundamentales del municipio mediante mecanismos tales como: plebiscito; referéndum; consulta pública; iniciativa popular y revocación de cargos públicos.

TEQUIO

UNA DE las características de los municipios oaxaqueños, como ya hemos visto, son sus rezagos ancestrales, la pobreza extrema y la marginación. Pese a que en los últimos años se han descentralizado cada vez mayores recursos hacia los ayuntamientos, estos son insuficientes para enfrentar la problemática de sus comunidades.

En apariencia los municipios rurales, pobres y con una baja actividad económica tienen una débil capacidad recaudatoria. Si

⁴²⁶Cuauhtémoc Blas López, "Pinotepa Nacional, agraviado y olvidado", revista *En Marcha*, núm. 36, marzo de 2002.

a ello sumamos que en Oaxaca el 75 por ciento del territorio es propiedad social, ejidal o comunal, ni siquiera existen grandes ingresos por la recaudación del impuesto predial que es la principal carga impositiva que aplican los ayuntamientos. De lo anterior se puede apreciar que los recursos que ingresan a la hacienda municipal es muy baja. Este ha sido uno de los factores por los que las participaciones federales que reciben también sea baja, puesto que en la fórmula para calcular la asignación de recursos a los ayuntamientos se considera: población, grado de marginación, una constante predeterminada y *los ingresos propios* de los municipios (cursivas de los autores).

Sin embargo, en las comunidades oaxaqueñas la aportación de su población a los ayuntamientos es más alta de la que se reconoce. Situación que tiene que ver con sus particulares sistemas de organización política y social, en la que la prestación de los cargos tanto en el ayuntamiento como en otros comités y servicios se caracteriza por la gratuidad.

Además, uno de los elementos que caracteriza a estos sistemas organizativos es una añeja práctica de cooperación comunitaria: el tequio. El tequio consiste en el trabajo gratuito que los ciudadanos de una comunidad tienen obligación de realizar en obras de beneficio colectivo. Si bien en la Colonia surgió como mecanismo para sustituir la falta de recursos para el pago de la mano de obra o la ausencia de ésta. La Corona prohibió el trabajo forzoso para intereses particulares, pero lo permitió en obras de beneficio común como la construcción de acueductos, caminos reales, construcciones públicas, etcétera). Cada indio, sobre todo los bautizados, tenían la obligación de aportar trabajo gratuito; y esto no sólo en sus comunidades, sino también en las de los españoles.⁴²⁷ Esta situación fue transformada y utilizada posteriormente por pueblos y comunidades oaxaqueñas, convirtiéndose en un factor esencial de unidad y potenciación de recursos para obras y acciones de beneficio colectivo.

⁴²⁷ Julia Sierra, "El Estado en la Nueva España", revista *Estudios. Filosofía y Letras*, primavera de 1985, biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/estudio02/toc.html

Actualmente los intelectuales indígenas reivindican al trabajo gratuito en beneficio de la colectividad, como uno de los elementos esenciales de la vida comunitaria. Adelfo Regino señala que:

Tierra y gente se complementan mutuamente a través del trabajo, tanto el familiar como del comunitario (...). Es a partir del tequio como se ha logrado construir en las comunidades la infraestructura hasta hoy existente (...). El trabajo sólo tiene sentido cuando se hace al servicio de los demás, es decir, de la comunidad.⁴²⁸

Por su parte, el serrano Jaime Martínez Luna, en sus ensayos sobre la comunalidad nos habla acerca de esta institución comunitaria y de las críticas que se han hecho en torno a la gratuidad de su prestación:

El tequio es la faena que cada ciudadano otorga dependiendo de las facilidades una o dos veces al mes, es el trabajo que permite la realización de obras de servicio general: obras de embellecimiento y de servicio tales como escuelas, clínicas de salud, abastecimiento de agua, etcétera. El tequio es programado por el cabildo o la autoridad municipal y se realiza coordinado por el síndico municipal. A él asisten todos los padres de familia, madres solteras y viudas. Los primeros tienen la faena más dura y las mujeres actividades de otro orden: preparar agua, comida, incluso en muchos casos participan en la siembra como también de la cosecha.

El tequio es la institución que evidencia de nueva cuenta el comportamiento del ciudadano, si no asiste tiene que pagar una multa o bien reponerlo en otro día. En algunos casos se encarcela al individuo que no asiste. Cabe señalar que esta labor está penada por la Constitución general de la nación pero se ejercita a pesar de todo.

Las prácticas como el tequio que aparece ante los ojos occidentales como antidemocrático, resultan ser los únicos facto-

⁴²⁸ Regino Montes, *La comunalidad...*, *op. cit.*

res que han permitido a las sociedades propias, comunitarias o indias la solución de añejas necesidades. El tequio para estas microsociedades representa la alternativa para el desarrollo y el bienestar. Esto último lo descubre el Estado mexicano durante los últimos años e inicia una labor de reconocimiento a la diversidad y a la pluralidad cultural. La modificación que se le da al artículo 4o. constitucional nos llega como una primicia institucional de un Estado más diverso, quizás más democrático o más inteligente.⁴²⁹

De esta manera, los principios básicos de organización social de muchas de las comunidades oaxaqueñas, fundamental pero no únicamente las indígenas, son: el tequio, el sistema de cargos, la asamblea y las fiestas. En todos ellos, afirma Fernando Ramos, el trabajo (y su gratuidad) es central: tequio, trabajo para el bien común; cargos, trabajo para mantener el orden y la cohesión social; asambleas, trabajo para la toma de decisiones colectivas; fiestas, trabajo para el goce colectivo.⁴³⁰

La importancia del tequio para el sistema de organización comunitaria se puede apreciar en las sanciones que se otorgan en caso de su incumplimiento. De acuerdo con el catálogo municipal del CIESAS-IEE en 170 municipios se aplica como primera sanción una multa, en caso de que no se pague se emplean sanciones más fuertes; en 55 municipios se castiga con cárcel al infractor o bien cárcel y otra sanción; en 37 municipios se priva de derechos y, según la gravedad se suman otros castigos; en 25 se obliga a dar doble tequio; en 23 se amonesta y si no se cumple se aplica multa y cárcel; en 39 se obliga a cumplirlo o se otorga otro servicio; en cuatro casos se registra castigo corporal; en uno se le expulsa de la comunidad.⁴³¹

En la geografía oaxaqueña gran parte de la obra pública que se hizo en décadas anteriores se logró merced a este trabajo que per-

⁴²⁹ Jaime Martínez Luna, *Comunalidad y autoritarismo*, tercer ensayo de la compilación *Comunalidad y Autonomía*, www.espora.org/biblioweb/Comunalidad/4.html

⁴³⁰ Fernando Ramos Morales, *Cultura y desarrollo comunitario. Santa María Yavesía*, tesis de maestría en desarrollo regional, UAM, 2004.

⁴³¹ Velásquez, *op. cit.*, p. 216.

mitía potenciar los recursos recibidos. Escuelas, introducción del agua potable, apertura de caminos, en todas estas obras de las comunidades el trabajo colectivo permitió que se lograran realizar. Incluso el Programa Nacional de Solidaridad tuvo gran influencia del tequio, y estableció que en el costo de una obra financiada con recursos de Pronasol, la comunidad aportaría un porcentaje “en mano de obra o materiales de la región”. Ahora, aun cuando ya se cuenta con mayores recursos que se ejercen por el ayuntamiento, el tequio permite acrecentar su impacto y rebasar las metas fijadas por esos magros presupuestos.

La Constitución oaxaqueña ha reconocido esta particularidad. La reforma constitucional de 1990 estableció, en el artículo 12, que “las autoridades municipales preservarán el tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica”. En la reforma constitucional de 1997 se añadió:

Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

Pese a que el marco constitucional oaxaqueño así lo considere, la realización de este trabajo comunitario en realidad no es considerado como contribución de los ciudadanos hacia la hacienda municipal, pues el marco jurídico federal no lo permite y, por tanto, los cientos de jornales que anualmente trabajan los ciudadanos a favor de su comunidad no son tomados en cuenta en el momento de sumar los ingresos propios de los ayuntamientos. Una situación a todas luces injusta, máxime si consideramos que en algunas comunidades los tequios llegan a alcanzar, por ciudadano, hasta 45 días al año. Tan sólo en Santa María Yavesía, durante el 2005, con la finalidad de combatir la plaga que asolaba sus recursos forestales durante tres meses los comuneros sostuvieron tequios

diarios en los que participaban 30 personas.⁴³² Si consideramos que el jornal en la zona se pagaba entonces, como mínimo, en 80 pesos, estaríamos hablando de 2,400 pesos diarios; por los tres meses nos arrojarían 216,000 pesos; cifra similar a la que este municipio recibe anualmente por concepto de ramo 28. Situación que no ha sido considerada por la legislación.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas también ha valorado la prestación de este trabajo gratuito en beneficio de la comunidad, definiendo en su exposición de motivos al tequio como “una de las instituciones más claramente insertas de la concepción indígena en la vida social (...) Se trata de un pago de contribuciones comunitarias en especie fundado en una sanción colectiva análoga a la fiscal. Es una clara expresión de solidaridad comunitaria y puede articularse sin dificultad al sistema impositivo estatal y nacional”.

En su artículo 43 establece que

las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad, según los usos de cada pueblo y comunidad indígena. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados como pago de contribuciones municipales.

Sin embargo, este ordenamiento sólo tiene validez en el ámbito estatal y las participaciones que llegan a los municipios son del orden federal. Ante esta situación algunos ayuntamientos han buscado alternativas para que la prestación del tequio se considere dentro de las contribuciones municipales, empleando mecanismos que van desde incluirlos como jornales pagados por el ayuntamiento, hasta su consideración como recursos económicos ingresados como contribución ciudadana en sus leyes de ingresos. Ninguna de estas opciones ha sido aceptada al momento de realizar la distribución de los recursos.

⁴³² Conversación con Fernando Ramos.

Es necesario entonces establecer en la legislación estatal y federal que el tequio es un pago de contribuciones municipales, lo anterior permitirá incrementar los ingresos que vía participaciones federales se asignan a los municipios oaxaqueños.

Similar situación se presenta con las aportaciones que la población migrante hace a sus comunidades de origen para la realización de obras y acciones de beneficio colectivo. En ocasiones estas aportaciones igualan e incluso superan lo que las arcas municipales reciben por concepto de participaciones federales. Volviendo al caso de Yavesía, mientras por el ramo 28 reciben 230,000 pesos anuales, los migrantes envían recursos, tan sólo para las actividades relacionadas con la festividad anual, por un monto de alrededor de los 250,000 pesos. En muchas otras comunidades las remesas de los migrantes constituyen la única posibilidad de realizar obra pública. Estas contribuciones, que son ingresos monetarios que anualmente reciben los ayuntamientos, tampoco son considerados como tales por la legislación.

Considerar estas aportaciones –el tequio y las remesas que los migrantes envían a la hacienda municipal– como ingresos propios de los municipios, que sean factibles de apreciarse en la leyes de coordinación fiscal, federal y estatal, en los presupuestos de egresos de la Federación y que los ayuntamientos puedan incluirlos en sus respectivas leyes de ingresos, constituyen sin duda una asignatura pendiente que es necesario considerar en una reforma municipal integral.

REDISEÑO INSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO

A LO largo de los capítulos hemos visto la intensa dinámica que reviste la vida municipal. Complejos problemas a los que las comunidades y los ciudadanos buscan respuestas inéditas. Contextos culturales diferenciados que han de insertarse a una vida regional, estatal y nacional más amplia. Factores externos que inciden en el desarrollo de las comunidades y sus instituciones locales. Situaciones todas que generan contradicciones al interior de las comunidades y que, al escapar a sus instituciones tradicionales o bien

por constituir temas y decisiones que corresponden a su relación con otros niveles de gobierno, no encuentran solución en el espacio local.

Este desfase entre lo que marca la ley y la realidad, ha generado un sinnúmero de conflictos y nuevos problemas para los ayuntamientos y la sociedad de estos municipios. Y el marco jurídico estatal, que debería contar con los medios y herramientas para atenderlos y resolverlos está rebasado por la nueva realidad municipal oaxaqueña. Es por eso urgente una amplia reforma del Estado en la entidad; dentro de ella la institución municipal requiere de una nueva y moderna regulación, que genere un rediseño institucional y que permita el desarrollo del municipio y sus comunidades. En este capítulo hemos señalado sólo algunos temas en los que habrá de avanzarse, pero que requieren inscribirse necesariamente en una reforma más amplia, además, por supuesto, de transformaciones en las instituciones estatales y municipales, y que no pueden dejar de lado la generación de una cultura cívica más amplia.

Conclusiones

EL MUNICIPIO ha representado a lo largo de la construcción histórica de la nación mexicana, un espacio estratégico en la distribución y control del poder regional, el espacio necesario para la construcción del desarrollo y se ha constituido en un factor fundamental para la gobernabilidad. En Oaxaca, esta situación cobró características singulares por la presencia de pueblos indígenas, que asumieron esta institución, la adoptaron y se adaptaron a ella y la convirtieron, junto con la comunidad, en el espacio en que recrean sus identidades. La comunidad se ha convertido así en un ámbito de gobierno no reconocido legalmente, pero que opera como tal en la realidad estatal.

El municipio oaxaqueño actual simboliza no sólo la diversidad etnolingüística y pluricultural de la entidad; es también el espacio en que pueblos y comunidades trabajan en la cimentación de alternativas de desarrollo; establecen nuevos mecanismos de participación política; reflejan las contradicciones y desigualdades de la sociedad, de las políticas públicas y de los proyectos de nación. Al mismo tiempo que representan fortaleza cultural, mantienen rezagos ancestrales, viven en condiciones de pobreza extrema y marginación. El alto número de municipios que coexisten en la entidad, muestran su capacidad histórica en el ejercicio de la autonomía, que en el caso oaxaqueño, es desplegada también por la comunidad.

Los desafíos que se presentan al municipio actual van desde los relacionados con la gestión, administración y distribución interna de los recursos, pasando por la búsqueda y generación de políticas y propuestas para el desarrollo, hasta problemas de representación política y participación ciudadana.

Las particularidades político-sociales de los municipios varían considerablemente de una región a otra y de un estado a otro, a pesar de ello los obstáculos para que consigan una participación activa en la vida política del país son similares. Por su número y distribución geográfica, los pueblos indígenas tienen un gran peso en la conformación de los poderes locales en por lo menos 800 municipios del país. En las comunidades, los hombres y las mujeres indígenas construyen y recrean sus identidades culturales, establecen sus formas de convivencia política y ejercen sus mecanismos de autoridad, en la mayoría de los casos, reducidas a pequeñas localidades que viven en condiciones de miseria.

La experiencia en Oaxaca muestra que con la descentralización de los recursos, facultades y derechos al ámbito municipal, se ha fortalecido al municipio frente al acoso político del Ejecutivo estatal, ya que ha permitido frenar algunos actos arbitrarios e ilegales como la suspensión de las participaciones por motivos de índole política. Así lo demuestra el caso de Santiago Suchilquitungo que tuvo que recurrir a la justicia federal para protegerse de actos del gobierno estatal. Sin embargo, también se han generado nuevos problemas. En los últimos años, una variable que ha incidido en la conflictividad municipal es el hecho de que las localidades subordinadas a la cabecera están buscando la manera de obtener una distribución equitativa de los recursos de la hacienda municipal, particularmente de los que provienen de los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Ante el manejo centralista que hace el ayuntamiento a favor de las cabeceras, a las agencias municipales y de policía no les queda más que recurrir a mecanismos de presión, movilización y negociación política. En el caso de los municipios de usos y costumbres, la exigencia de participar en los procesos de elección del ayuntamiento, cuando en la tradición autonómica comunitaria no lo hacían, deriva de la posibilidad de formar parte del órgano de gobierno que decide la distribución de los recursos.

La Federación ha impulsado nuevas políticas y mecanismos de descentralización de recursos hacia los gobiernos locales, lo que, se supone, debería fortalecer los procesos democráticos, la partici-

pación ciudadana en la toma de decisiones y un acercamiento entre autoridades y gobernados. Sin embargo, los resultados son distintos a los esperados, pues en algunos lugares han generado nuevos conflictos y dado lugar a la producción de nuevas fuentes de desigualdad. Para evitar estos desacuerdos es necesario un rediseño institucional y jurídico de la institución municipal, que considere el tema de la distribución de esos recursos entre las localidades que forman el municipio y establezca a la comunidad como un cuarto nivel de gobierno.

Las profundas desigualdades económicas y sociales existentes en México se expresan de manera contundentemente inhumanas en el ámbito local, lo que se torna más evidente cuando se incluye la variante lingüística, el principal, aunque no el único, sustento cultural de la identidad indígena. Por ello las políticas públicas deben ser sensibles a la heterogeneidad existente en el país, evitando homogenizarse, pues para ser eficaces requieren de la incorporación de propuestas que adopten las diferencias y asimetrías como un punto de partida. Los datos muestran que en los municipios con altas proporciones de población indígena se concentran los factores que contribuyen a elevar los índices de marginación, por lo tanto requieren de una atención particular y una auténtica política federal de combate a las desigualdades para construir una sociedad donde sea posible acercarnos a una convivencia más democrática.

Los municipios oaxaqueños que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, requieren también discutir las formas y contenidos de los conflictos que ahí se presentan, siendo los de mayor riesgo político aquellos que resultan de la aplicación de normas excluyentes. En el proceso electoral del 2001, por ejemplo, se generaron conflictos en 107 municipios, de un total de 418, que eligieron a sus autoridades por normas de derecho consuetudinario. Lo más preocupante es que estas complicaciones dieron origen a la ingobernabilidad, al deterioro de las normas de convivencia social y, en algunos casos, hubo pérdidas de vidas humanas.

El reconocimiento legal y el ejercicio de esos derechos colectivos generan otros problemas filosóficos, éticos, que habrán de abor-

darse y resolverse. En el caso de la ciudadanía comunitaria la extensión de su contenido no es únicamente política, el privilegio de la ciudadanía también tiene una dimensión social. La ciudadanía es, en este caso, posición y privilegio. En esta ciudadanía comunitaria, los hombres son formados como ciudadanos en las virtudes públicas y esto significa, sobre todo, anteponer lo público a lo privado. Lo que define la integridad del ciudadano comunitario es el hecho de comportarse, por ejemplo, como hombre mixteco de x localidad, defender así su comunidad y también contribuir a su sostenimiento. Will Kymlicka y Wayne Norman⁴³³ han señalado que la discusión contemporánea sobre la ciudadanía tiene la virtud de abordar cuestiones que han adquirido relevancia en el pensamiento contemporáneo: la de los derechos individuales y la de las identidades colectivas, la cuestión de la sociedad justa y la de la pertenencia a los grupos particulares.

En esta discusión, los derechos individuales podrían caracterizarse como aquellos que están protegidos, política y éticamente, por la ciudadanía liberal. Es un tipo de ciudadanía en la que la dimensión colectiva se ve sustituida o restringida por una dimensión privada: un individuo tiene derechos, un individuo tiene una soberanía específica que no puede ser revocada por la comunidad en la que está incluido; así, un individuo está protegido por leyes que lo resguardan frente a sus compatriotas. La dimensión pública queda eclipsada por la afirmación de la privacidad del individuo. Entendida de esta forma la ciudadanía significa el paso del privilegio al derecho. Y, dice Sartori, “los derechos del ciudadano son tales porque son los mismos para todos”⁴³⁴ y agrega que si los derechos son distintos para grupos determinados, entonces volveremos al privilegio.

Para Kymlicka, Taylor y otros, el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada es un avance en la lógica del despliegue de la ciudadanía: primero fueron los derechos civiles, luego los políticos, y ahora tras los derechos sociales, se busca el reconocimiento de

⁴³³ Will Kymlicka y Wayne Norman, “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, en Ronald Beiner, *Theorizing Citizenship*, SUNY, Albany, 1995.

⁴³⁴ Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica*, Barcelona, Taurus, 2001.

los derechos culturales. Para algunos, sobre todo desde una perspectiva liberal, este es un movimiento peligroso pues, por una parte, acumula todos los riesgos que para la ciudadanía liberal entraña el igualitarismo social, pero añade a éstos la quiebra de la igualdad que sí es esencial para la ciudadanía liberal: la de los derechos y las obligaciones. La propuesta de Sartori, siguiendo a Dahrendorf, es que “los derechos de ciudadanía son la esencia de la sociedad abierta”. Así, piensan los liberales que “si se reformulan en “derechos de ciudadanía” (plurales y separadas), la sociedad abierta se rompe y subdivide en sociedades cerradas. Lo que puede dar lugar a situaciones superadas, y una vez abolida la servidumbre de la gleba que ligaba al campesino con la tierra, tenemos el peligro de inventar una “servidumbre de la etnia”.

En el caso oaxaqueño estos riesgos están presentes: las exclusiones de sectores de la población en la elección de autoridades locales y en la participación en la toma de decisiones, es un problema estructural que habrá que resolver. La violación de los derechos humanos en el ejercicio de las reglas de la comunidad, es un tema que se presenta recurrentemente. Estas son las tareas y retos pendientes: cómo resolver las contradicciones y encontrar el equilibrio entre los derechos individuales reconocidos universalmente, con el ejercicio de los derechos colectivos. Es uno de los puntos centrales que pueblos y comunidades deben evaluar, debatir, modificar al realizar su recomposición normativa e institucional. La comprensión del contexto en que se presentan, más que las miradas reduccionistas y de descalificación *a priori*, permitirán un debate amplio que posibilite encontrar soluciones a estas situaciones. Habrá que recordar que esta situación se expone dentro de un sistema político más amplio en el que la población indígena es una parte constituyente, por lo que es menester entonces la definición de mecanismos interculturales y dialógicos mediante los cuales se puedan ir conciliando las contradicciones y las prácticas sociales y políticas indígenas y las definidas por el constitucionalismo liberal.⁴³⁵

⁴³⁵ Anaya Muñoz, *op. cit.*

CONSTRUYENDO UNA TIPOLOGÍA MUNICIPAL

LO DOCUMENTADO hasta aquí permite decir que cada vez es mayor el número de municipios en donde los actores excluidos están luchando incorporarse a la disputa por el poder local. ¿Cómo han respondido los municipios oaxaqueños a estos retos? Con la experiencia derivada de los cuatro procesos electorales efectuados desde que se legalizó este régimen y teniendo como referente el proceso de transformación o resistencia al cambio y los problemas que hemos señalado, proponemos una tipología para clasificar a los municipios oaxaqueños en cinco grandes grupos. Por supuesto, como toda generalización, entraña riesgos de inexactitud, pero puede ser una herramienta que nos permita una mejor comprensión de lo que está sucediendo en el ámbito municipal:

Municipios de cambio reflexivo

En estos municipios las reglas internas del juego político están en un proceso de renovación en forma elaborada, reflexiva y con la participación de los diversos actores locales. Se realiza un proceso de consulta, deliberación y participación ciudadana, en la que están llegando a acuerdos básicos para el funcionamiento de sus sistemas de organización interna, manteniendo la cohesión y estabilidad.

En estas comunidades las normas comunitarias para acceder al poder municipal se están discutiendo, negociando y encontrando mecanismos adecuados para la competencia política. Temas como el procedimiento, la representación de las minorías, la participación de actores emergentes e incluso la construcción de la ciudadanía comunitaria, el sistema de cargos, el tequio, se están debatiendo e innovando, mediante acuerdos y consensos.

Existen casos como los de Santa María Tlahuitoltepec, Mixe; Totontepec, Mixe; Santa Ana del Valle, Santa Catarina Ixtepeji, Yatzachi el Bajo, San Mateo Xindihui, por mencionar algunos, en donde en los últimos años han realizado cambios importantes a su organización comunitaria para permitir la participación de

actores emergentes y han hecho innovaciones al sistema de cargos para ajustarlo a las condiciones actuales.

Incluso, algunos municipios han llegado a elaborar estatutos comunitarios, como San Francisco Cajonos y San Dionisio Oco-tepec, en los que han establecido de manera puntual los requisitos, derechos y obligaciones de los ciudadanos para participar en la vida comunitaria.

Estos municipios se han adelantado a la crisis del sistema y realizan una reforma política interna; en un proceso tranquilo, a través de la negociación, están generando nuevas reglas y condiciones que permitan encauzar las diferencias. En estos municipios se ha mostrado la flexibilidad de este régimen electoral de usos y costumbres para adecuarse a las nuevas circunstancias de la lucha política.

Municipios de cambio pragmático

En muchas comunidades las diferencias que se tienen respecto a las reglas se están dirimiendo de manera pragmática, en el proceso mismo de elección y/o en las asambleas comunitarias o en los mecanismos de organización y designación del sistema de cargos. Ahí los acuerdos se toman en el momento en que se presentan las diferencias respecto a las reglas o bien cuando surge una situación nueva, o un actor emergente desea participar en el proceso electoral.

En algunos casos, por ejemplo, con la aparición de adeptos a nuevas religiones en las comunidades, quienes practican éstas se rehúsan a participar en el sistema de cargos, respecto a los servicios que se prestan en lo concerniente al templo y religión católica. En cada vez más casos, la contradicción se resuelve permitiendo que sólo sean nombrados en cargos que tengan que ver con la estructura civil; o bien, quienes practican la religión minoritaria aceptan los cargos religiosos, pero pagan a otra persona que los brinde por ellos. Situación que se resuelve en el momento de la designación.

En otros casos, la aparición de nuevos actores se resuelve pragmáticamente. En algunos casos, por ejemplo, se ha permitido

designar como autoridades a quienes aún no cumplen con todos los requisitos del sistema de cargos, en razón de que tienen una formación profesional o mayor capacidad de interlocución con agentes externos a la comunidad, lo que por la naturaleza de su encargo, redundaría en mayores beneficios para el municipio; en otros se ha aceptado la participación de actores que tradicionalmente no participaban: habitantes de las agencias, mujeres, radicados; algunos otros han diseñado nuevos mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, como las asambleas simultáneas en dos lugares distantes para permitir la participación de los migrantes, o esquemas novedosos para el cumplimiento de estos últimos de sus obligaciones comunitarias.

Municipios con conflicto

En los últimos años hemos visto cómo en varias comunidades las diferencias internas han degenerado en graves conflictos, incluso con enfrentamientos violentos. Sin embargo, la agudización de estas contradicciones internas ha obligado a los diversos actores a negociar y buscar salidas a las diferencias, generando nuevas reglas del juego político e inéditas soluciones a esa conflictividad interna.

La búsqueda de consensos y la redefinición de mecanismos e instituciones en Mazatlán Villa de Flores, Santa Catarina Zapotitlán, Santa María Chilchotla, Tlacoahuaya, San Juan Mixtepec, entre otros, son ejemplo de esta creación de nuevos acuerdos y un nuevo orden político municipal. Ahí se han buscado soluciones originales que mezclan mecanismos de la democracia occidental con aquellos de participación deliberativa, como el empleo de urnas, voto secreto, planillas, esquemas de representación proporcional, etcétera. Esta adopción de la llamada ingeniería electoral ha permitido dar una solidez a las instituciones internas, credibilidad al proceso electoral y garantizar una elección imparcial.

Municipios con crisis interna

Pero también existen municipios donde el conflicto ha hecho crisis, rebasando a las instituciones comunitarias y desbordando las fron-

teras municipales. Amoltepec, Quetzaltepec, Yalalag, Loxicha, San Martín Itunyoso, son ejemplos de esta situación. En estos municipios la disputa por el poder municipal se polarizó al grado de cancelar, por lo menos temporalmente, la posibilidad de acuerdo alguno entre las facciones. Esta crisis institucional ha conducido a la violencia y la ruptura del tejido social comunitario, al mismo tiempo que permite la intromisión de agentes externos y se violenta la autonomía municipal.

Esta situación ha ocasionado que, en los últimos años, decenas de municipios estén gobernados por autoridades que no han sido elegidas por su población, ya sea porque se han anulado las elecciones, porque éstas no pudieron realizarse o bien porque han desaparecido los poderes municipales. En casos como éstos, los municipios pasan a ser sujetos de la administración de un agente externo, sin conocimiento ni compromiso con las necesidades y realidad de las comunidades, lo que conlleva a que la autonomía municipal esté siendo vulnerada.

Coadyuva a esta situación un marco jurídico limitado, que no establece canales institucionales para resolver este tipo de discrepancias.

Municipios conservadores

También existe un grupo de municipios en donde las formas de gobierno parecen funcionar correctamente; hay estabilidad política y social, eligen a sus autoridades como lo marca la tradición y continúan con su sistema de cargos. Los cambios son imperceptibles, y no parece haber intención o condiciones para que esta situación sea modificada, al menos en el corto plazo.

El problema radica en que las condiciones políticas, económicas y sociales de los municipios se han transformado aceleradamente en los últimos años, lo que no ha sucedido con la organización político-social comunitaria. En las últimas décadas reformas constitucionales otorgaron al municipio mayores responsabilidades, facultades, derechos y recursos, que fortalecieron la hacienda municipal. En contraparte la estructura institucional

de muchas comunidades continúa igual que antes de que contara con esas atribuciones y patrimonio. Ahí existe un desfase entre su organización tradicional y la realidad. Por ejemplo, los cada vez mayores recursos que reciben los municipios, ha derivado en su concentración en las cabeceras municipales y en un manejo centralista por el ayuntamiento, generando confrontaciones con las agencias municipales.

Al carecer de una estructura administrativa o la preparación para enfrentar estas nuevas realidades, el ayuntamiento resulta ineficiente a la hora de satisfacer las demandas inmediatas de los habitantes del municipio y tiene dificultades para ofrecer buenos resultados en la administración de los gobiernos locales —que no es asunto menor dado que en la mayoría de estos municipios la población vive en condiciones de pobreza extrema y altos índices de marginación. Aunado a ello es cada vez más grave la aparición de hechos de corrupción, porque en muchos casos los mecanismos de rendición de cuentas también han sido rebasados.

Por otra parte, es necesario considerar que la participación ciudadana es reducida, especialmente en la elección de autoridades estatales y federales. Tal situación también se presenta en las comunidades de usos y costumbres. En muchas de ellas existe un alto abstencionismo en las asambleas y los procesos de toma de decisión.

De esta manera, la visión romántica y purista de los usos y costumbres, de mantener intacta la organización político-social de las comunidades puede convertirla en una anquilosada estructura que no sirva sino para reproducir las condiciones de miseria y marginación de las comunidades. En estos municipios, no se ha valorado suficientemente la carga que para el desarrollo no sólo personal, sino de la comunidad misma, representa el hecho de continuar, por ejemplo, con una prestación excesiva del tequila o con el sistema de prestación gratuita de los cargos, justo cuando las condiciones permitirían mayor laxitud.⁴³⁶

⁴³⁶ Conversación con Fernando Ramos.

En este grupo de municipios la capacidad de adecuación del sistema no está funcionando o lo hace deficientemente. Cambiar lo que ya no funciona para mantener la identidad, cultura y derechos de las comunidades y la autonomía municipal y comunitaria, o mantener la tradición a riesgo de ser rebasados por los hechos y conservar sólo una autonomía discursiva, es la disyuntiva que se presenta.

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LOS MUNICIPIOS OAXAQUEÑOS

EL PRINCIPAL reto de los municipios que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, es cómo generar los acuerdos y consensos necesarios para hacer los cambios en las reglas, procedimientos e instituciones comunitarias, que respondan a las necesidades actuales, consideren a todos los actores locales y garanticen su representación en el gobierno local. Para ello es necesario generar un nuevo pacto político y social en los municipios. Como ejemplo tomemos el caso de las mujeres, cuya inclusión en el sistema de cargos requiere de una serie de cambios que van desde la transformación en el ejercicio de la ciudadanía, hasta la adopción de nuevos roles en la familia para ajustar la participación femenina.

Los defensores de este sistema señalan que responde a una relación político-social diferente y legítima, fundada en principios de justicia e identidad indígena. Lo cierto es que, en donde se han presentado problemas, la contraparte (desde los excluidos hasta otras facciones) argumenta también la defensa de esos valores; de ahí la necesidad de buscar cómo armonizar ambas posiciones. La gestación de un nuevo orden político que se está realizando en muchos municipios, parece ser la respuesta que se está dando a esos problemas. De la flexibilidad y capacidad de este sistema para regenerarse depende, en mucho, su futuro.

En la experiencia oaxaqueña se puede observar que aunque en algunos casos los usos y costumbres pueden servir como mecanismo de reproducción del poder caciquil,⁴³⁷ en muchos otros

⁴³⁷ Tomamos la definición de caciquismo de Luisa Paré: "es un fenómeno de mediación política caracterizado por el ejercicio informal y personal del poder para proteger intereses

permite abrir nuevos espacios para la disputa política. Así lo demuestra la experiencia de Santiago Ixtlayutla. En este municipio, amparándose en los usos y costumbres, una facción identificada con el PRI detentó por mucho tiempo el poder municipal. En 1992, ante las imposiciones que hacían de las autoridades municipales, inicia una movilización de la población. En el proceso electoral de 1995, la controversia se polariza; los pobladores agrupados en contra de lo que llaman el grupo caciquil, piden la realización de una asamblea comunitaria para la elección. Ante una nueva imposición que se pretendía hacer en 1998, en unas elecciones que invalidó el IEE pero que calificó como válida el Colegio Electoral, los ciudadanos de ese municipio siguieron un largo proceso legal, hasta lograr la desaparición de poderes municipales. En 2001, se efectúa ya una asamblea comunitaria y logran nombrar libremente a sus autoridades. En ese municipio la lucha por la autonomía política tuvo como bandera la defensa de los usos y costumbres.⁴³⁸

Una de las limitaciones que se ha puesto a discusión, es considerarlo únicamente como parte de la reivindicación de los derechos indígenas. Los hechos nos demuestran que si bien es un elemento básico en la lucha por la autonomía indígena, esta vía de elección no se agota en esas comunidades. Un importante número de municipios, cuyas características no se adaptan a los criterios para definirlos como indígenas, eligen a sus autoridades por usos y costumbres. En algunos de ellos, el sistema de cargos y otras formas organizativas ya no funcionan; en cambio, conservan sus propias reglas de elección y se resisten a partidizar su competencia por el ayuntamiento. Por el contrario, otros municipios identificados como indígenas, eligen a sus autoridades por el sistema de partidos políticos. En algunos los candidatos son elegidos por reglas

económicos individuales o de una facción”, “Caciquismo y estructura de poder en la Sierra Norte de Puebla”, en Luisa Paré *et al.*, *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, Siglo XXI, 1986.

⁴³⁸ Sara Méndez Morales, *De la organización al poder. Experiencias de los municipios oaxaqueños*, Educa, 2001, pp. 85-132.

que podrían encuadrarse dentro de lo que conocemos como usos y costumbres.⁴³⁹ Entonces, el debate no debe constreñirse a las costumbres de los pueblos indígenas, sino a sistemas electorales diferentes al de la democracia electoral.

La exclusión total de los partidos políticos de la vida de esas comunidades, es otro tema a considerar, pues en algunas de ellas se ha impedido la instalación de casillas en elecciones federales y estatales e incluso se pretende limitar la participación personal en esas organizaciones políticas.

Sin embargo, también es cierto que son precisamente esos temas –desde las exclusiones hasta el rediseño institucional– los que están en la agenda actual de muchos de los municipios oaxaqueños. Por lo pronto, este sistema ha demostrado su viabilidad práctica; aquí está funcionando y ha propiciado un proceso de recomposición de las formas organizativas y de acceso al poder municipal. En los municipios de Oaxaca se están construyendo nuevas relaciones políticas, se están construyendo nuevas reglas del juego y se está reconstruyendo el pacto social.

La pertinencia de las reformas oaxaqueñas estriban en que han permitido la discusión abierta de esos procedimientos internos de elección de autoridades municipales. Temas como el de la exclusión de diferentes actores, la revisión de los sistemas de cargos, la incorporación de nuevas reglas en la disputa por el poder político municipal, proseguirían sin haber sido discutidos de haber continuado el sistema de usos y costumbres oculto tras la fachada de la elección con las reglas de la democracia electoral. La solución a esa problemática entonces, hubiese tenido que recorrer un camino mucho más largo. Ahora esos problemas se analizan y se buscan vías para solucionarlos. Este es, sin duda, un proceso del que todavía nos falta mucho por ver y conocer.

⁴³⁹ Viqueira, al referirse al caso chiapaneco y las formas de elección de los integrantes de las planillas que contendrán en los comicios municipales, señala que estas formas de elección se inspiran en el principio democrático del respeto a la voluntad mayoritaria, procurando siempre alcanzar el mayor consenso “los indígenas de Los Altos podrían dar valiosas lecciones a los dirigentes de los partidos políticos sobre el manejo de sus diferencias internas. Incluso, en algunos casos –los menos–, cuando se procede con métodos autoritarios o verticales, se le rinde tributo al principio de legitimidad democrática basada en el voto mayoritario”. Viqueira, *Democracia...*, *op. cit.*

Por otra parte, en los últimos años municipios y comunidades han desarrollado interesantes experiencias de desarrollo local; alternativas que comprenden desde el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, hasta la generación de nuevos esquemas de participación ciudadana, representación política, uso de los recursos públicos y rediseño institucional y administrativo. Respuestas innovadoras a los desafíos y problemas que cotidianamente enfrentan las comunidades.

Si hemos señalado que la comunidad es la base fundamental de la estructura organizativa de Oaxaca, habrá de ponderarse también que una de las variables que se ha contemplado desde hace décadas en el escenario estatal, es la creación de espacios de coordinación y apoyo mutuo de carácter microrregional y regional: las asociaciones intermunicipales e intercomunitarias. Esta guelaguetza entre municipios y comunidades ha permitido la construcción de alternativas no sólo para incidir en el desarrollo microrregional y comunitario, sino que también se han convertido en instancias de intermediación y representación política y asumido incluso acciones de ámbito de gobierno.

Sin embargo, esta acelerada dinámica de transformación municipal en muchos casos encuentra en el marco jurídico e institucional, estatal y federal, un obstáculo que la limita y genera mayores problemas de los que pretende resolver, pues se encuentra desfasado. Existe un cambio estructural rápido y una lenta evolución institucional, por ello se requieren profundas reformas legales que establezcan mecanismos institucionales para dirimir las diferencias, coadyuven al desarrollo de los municipios y comunidades oaxaqueñas, y reconozcan los nuevos escenarios que se presentan. De no hacerse estas reformas a la legislación oaxaqueña, la más avanzada en la política del reconocimiento del país, se habrá convertido en un mero espejismo multicultural, que no cumple el objetivo de lograr una vida digna para la población indígena, vulnera la autonomía municipal y comunitaria, se reduce al nivel declarativo y no garantiza la permanencia de los avances obtenidos. Son temas que igualmente deben ser contemplados en la reforma del Estado que se requiere en el ámbito nacional.

Bibliografía

- Acuerdos del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena*, INI, 1996.
- ACOSTA CÁCERES *et al.*, *El municipio en México*, México, Cedemun-Segob, 1996.
- ACEVEDO CONDE, María Luisa, *Geografía histórica de Oaxaca*, Secretaría de Asuntos Indígenas, 2002.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1991 (1953).
- Amoltepec: Impunidad y estado de excepción*, informe de la Red Oaxaqueña de Derechos Humanos-Educa y Pastoral Social, 2002.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro, “La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento”, *Cuadernos del Sur*, año 11, núm. 21, 2005.
- ÁNGELES CARREÑO, Graciela, *Mujeres y participación política en Oaxaca*, inédito.
- AQUINO MORESCHI, Alejandra, *Acción colectiva, autonomía y conflicto: la reinención de la identidad entre los zapotecas de la Sierra Norte de Oaxaca*, tesis de maestría en sociología política, Instituto Mora, 2002.
- AQUINO, Joel, “La autodeterminación Yalalteca”, revista *México Indígena*, núm. 8, mayo de 1990.
- Atlas Agrario del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Procuraduría Agraria-Secretaría de Asuntos Indígenas, 2002.
- ÁVALOS AGUILAR, Roberto, “La gestión intermunicipal y la facultad asociativa de los municipios: un análisis a través de enfoques de las relaciones intergubernamentales”, en Acosta Cáceres *et al.*, *El municipio en México*, México, Cedemun-Segob, 1996.
- AYLWIN O., José, *Los pueblos indígenas y el reconocimiento constitucional de sus derechos en América Latina*, <http://www.grupochorlavi.org/tierra/docs/tercerasemana.doc>
- AYLWIN, Arturo *et al.*, “Elementos para la constitución de asociaciones municipales”, *Estudios municipales*, núm. 2, Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1993, pp. 266-267.

- BAILÓN CORRES, Jaime, "Elecciones municipales en Oaxaca, 1980", *Nueva Antropología*, núm. 25, pp. 67-98.
- , *Pueblos indios, élites y territorio*, El Colegio de México, 1999.
- , *La medusa y el caracol. Derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX*, 2004 (mimeo.).
- BARTOLOMÉ, Miguel, "La represión de la pluralidad, los derechos indígenas en Oaxaca", *Cuadernos del Sur*, núm. 4, 1993.
- , *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*, México, Siglo XXI-INI, 1997.
- BARTRA, Roger, "Violencias salvajes: usos y costumbres y sociedad civil", en R. Bartra, *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*, México, Océano, 1999, pp. 27-40.
- , "Violencias indígenas", *La Jornada Semanal*, 31 de agosto de 1997.
- BAUTISTA, Antonio *et al.*, "El sistema de usos y costumbres bajo el poder económico y político local en el municipio de Mazatlán", *Ciudadanas diferenciadas en un estado multicultural. El caso de usos y costumbres en Oaxaca*, Siglo XXI (en prensa).
- BEGNÉ GUERRA, Alberto, *Democracia y control de la constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- BLAS LÓPEZ, Cuauhtémoc, *Ínsula de rezagos*, Editorial Siembra (en prensa).
- , "Pinotepa Nacional, agraviado y olvidado", revista *En Marcha*, núm. 36, marzo de 2002.
- , "Vence RIIO a CNC en elecciones extraordinarias. Elecciones y emigrantes en San Juan Mixtepec", revista *En Marcha*, núm. 70, enero-febrero de 2005.
- BOBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2000.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli, "Remunicipalización en Chiapas: los retos", *Memoria*, núm. 114, México, D.F., agosto de 1998.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (coord.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE-Fundación Ford-Cedemun-Inafed, 2001.
- CAMACHO SALAS, Mario, "El municipio, definiciones y características", en *Gobierno y administración municipal en México*, Cedemun-Segob, 1993.
- CANCIAN, Frank, *The Decline of the community in Zinacantan, Economy, Public Life, and Social Stratification, 1979-1987*, Stanford, California, Stanford University Press, 1992.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución en serio*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- CARMAGNANI, Marcelo, *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México, CFE, 1993, p. 13.

- CARRASCO, Pedro, "The civil religious hierarchy in Mesoamerica: Pre-Hispanic background and colonial development", *American Anthropologist*, 63, pp. 483-497, 1961.
- Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI.
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, *Gobierno y administración municipal en México*, Cedemun-Segob, 1993.
- CLAVERO, Bartolomé, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, Siglo XXI, 1994.
- Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado de Oaxaca*, vols. I, II y III, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Indicadores de marginación municipal 2005*, México, Conapo, 2006.
- , *Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación a nivel municipal, 2000*, México, Conapo, 2002.
- CRUZ IRIARTE, Rodrigo, *Política y legislación electoral en los municipios de Oaxaca*, tesis de maestría en sociología, IISUABJO, 1988.
- , "Elecciones municipales por usos y costumbres en Oaxaca; derecho escrito contra derecho consuetudinario", *Humanidades*, revista del IIHUABJO, nueva época, núms. 1-2, mayo de 2004.
- CRUZ, Maria Do Carmo M.T., *Consortios intermunicipais: una alternativa de integracao regional ascendente*, Brasil, Programa de Gestao Publica e Cidadanía-ESESP-FGV, 2001.
- DE LA FUENTE, Julio, *Yalalag, una villa zapoteca serrana*, Clásicos de la Antropología, México, INI, 1977.
- DEHOUE, Daniele, *Ensayo de geopolítica indígena. Los municipios tlapanecos*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- DEL VAL, Enrique, Rosalba Carrasco y Gabriel Tarriba, "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional", *Diálogo y Debate*, núm. 4, publicación del Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., pp. 61-84.
- DEVINEAU, Julie, "El análisis de las políticas públicas en regiones indígenas: territorios, sistema político y actores en la Sierra Norte de Oaxaca", ponencia presentada en el CIESAS-D.F., París, CEMCA-IEP, agosto de 2003.
- , "Les associations de municipes dans l'Etat d'Oaxaca, Mexique, Entre l'action collective et la politique institutionnelle. Le cas de l'Unión Liberal de Ayuntamientos du district d'Ixtlán", ponencia presentada en el coloquio internacional L'Amérique Latine Au-dela Des Crises", Grenoble, 21 de noviembre de 2003.

- DÍAZ MONTES, Fausto, *Elecciones municipales, conflicto y negociación: Oaxaca 1986*, Cuadernos de Investigación del IISUABJO.
- , *Los municipios. La disputa por el poder local en Oaxaca*, Colección del Barro Nuestro, UABJO-Gobierno del Estado, 1992.
- Diccionario Histórico de la Revolución en Oaxaca*, México, INHERM, 2000.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IJ-UNAM, 1991.
- DURÁN LÓPEZ, María Antonia, “Asociación de Municipios de Jalisco, A.C.”, en Acosta Cáceres *et al.*, *El municipio en México*, México, Cedemun-Segob, 1996, pp. 202-203.
- El municipio mexicano*, Senado de la República-LVIII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2004.
- ESPARZA, Manuel, “Los proyectos de los liberales en Oaxaca (1856-1910)”, en Carlota Botey (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana: estado de Oaxaca*, CEHAM, 1988, pp. 269-330.
- ESPIÑOZA, Cecilia *et al.*, “Municipios y autonomías de México (leyes, proclamas y propuestas)”, *Quórum*, publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, año VI, núm. 60, México, mayo-junio de 1980.
- FERRAJOLI, Luigi, *Igualdad y diferencia*, Colección Miradas, Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, México, 2005.
- FLORES CRUZ, Cipriano, “El sistema electoral mediante usos y costumbres en los municipios indígenas de Oaxaca”, ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre Derecho Electoral, marzo de 1998, revista *En Marcha*, núms. 8 y 9.
- FLORES FÉLIX, José Joaquín, “Historia y poderes locales, la precomposición de los municipios en la montaña de Guerrero”, *Cuadernos Agrarios*, año 8, núm. 16, nueva época, 1998.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1996.
- GÓMEZ, Magdalena (coord.), *Memoria del seminario internacional: derecho indígena*, México, INI-AMNUAC, 1997.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Usos y costumbres en las elecciones municipales de Oaxaca”, *La justicia en la política electoral*, Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, 2001.
- y Francisco Martínez Sánchez, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, Tribunal Estatal Electoral, t. I y II, 2002.
- GREENBERG, James B., *Religión y economía entre los chatinos*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1987.
- HENRÍQUEZ ARELLANO, Edmundo, “Usos, costumbres y pluralismo en Los Altos de Chiapas”, en Juan Pedro Viquiera y Willibald Sonnleitner

- (eds.), *Democracia en tierras indígenas: las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, CIESAS/Colmex/IFE, 2000.
- HENSEL, Silke, "Los orígenes del federalismo en México. Una perspectiva desde la provincia de Oaxaca de finales del siglo XVIII a la Primera República", *Ibero-Amerikanisches Archiv*, 25. ¾, Berlín, Alemania, 1999.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge, "Etnicidad y nacionalismo en México: una interpretación", en Jorge Hernández-Díaz *et al.*, *Etnicidad, nacionalismo y poder*, UABJO, 1993.
- , *Reclamos de la identidad. La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- , "Las particularidades de los municipios con población indígena", en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Sedesol-Indesol-Flasco, 2002.
- , "Desorden en el régimen de usos y costumbres", revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca*, núm. 34, enero de 2002.
- , *Grupos indígenas en Oaxaca. Situación sociodemográfica*, México, Plaza y Valdés, 2005.
- (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. El caso de los usos y costumbres en Oaxaca*, Siglo XXI (en prensa).
- y León Javier Parra Mora, *Violencia y cambio social en la región trique*, Oaxaca, México, UABJO-COESPO, 1994.
- y Jesús Lizama Quijano, *Cultura e identidad étnica en la región huave*, IISUABJO, 1996.
- y Anabel López Sánchez, "La asamblea de Concepción Pápalo, un resultado inesperado", revista *En Marcha*, núm. 32, noviembre de 2001.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis, "¿Violencias indígenas o derechos pendientes?", *La Jornada*, 9 de septiembre de 1997.
- HUNTINGTON, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Argentina, Paidós, 1972.
- Informe de Desarrollo Humano en los Municipios de México*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004.
- Informe de Observación Electoral en Municipios de Usos y Costumbres Oaxaca, 2001*, Educa-CDPS.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *Enciclopedia de los municipios de México*, México, INAFED, 2005.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel, "El voto indígena", revista *En Marcha*, núm. 8, octubre-noviembre de 1998.

- , “La disputa por el poder municipal en Oaxaca. Democracia y usos y costumbres, ¿antagónicos?”, revista *América Indígena*, vol. II, Instituto Indigenista Interamericano, 2003.
- , “Los rebeldes de la sierra”, revista *En Marcha*, núm. 55, octubre de 2003.
- , “Mujeres y poder municipal en Oaxaca”, revista *En Marcha*, núm. 56, noviembre de 2003.
- , “El municipio, estratégico en la lucha por el poder”, en Claudio Sánchez Islas (comp.), *Las voces de la transición en Oaxaca*, Carteles Editores, 2004.
- , “Tendencias electorales en Oaxaca”, revista *En Marcha*, núm. 61, abril de 2004.
- , “Paulatina caída del voto verde para el PRI”, revista *En Marcha*, núm. 67, octubre de 2004.
- , “¿De la ficción constitucional al espejismo multicultural? Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña”, en *Diez voces a diez años; reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años de su reconocimiento legal*, Educa, 2005.
- , “Resaca política en la tierra del mezcal”, revista *En Marcha*, núm. 75, julio de 2005.
- , “Zapotecos de la Sierra Juárez inauguran moderna industria maderera”, revista *En Marcha*, núm. 76, agosto de 2005.
- , “Comunidades de Zoogocho, experiencia oaxaqueña internacional”, revista *En Marcha*, núm. 77, septiembre de 2005.
- , “Yalalag: las contradicciones en la lucha por la autonomía”, en Jorge Hernández (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. El caso de los usos y costumbres en Oaxaca*, Siglo XXI (en prensa).
- KYMLICKA, Will y Wayne Norman, “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, en Ronald Beiner, *Theorizing Citizenship*, Albany, SUNY, 1995.
- LÓPEZ ALEGRÍA, Juan Manuel, “Zaachila, en manos de un munícipe corrupto”, revista *En Marcha*, núm. 47, febrero de 2002.
- MARCHIARO, Enrique J., *Derecho municipal. Nuevas relaciones intermunicipales*, Argentina, EDIAR, 2000, p. 88.
- Marginación Municipal 2000*, Coespo-Gobierno del Estado de Oaxaca, 2002.
- MARTÍNEZ LUNA, Jaime, *Comunalidad y desarrollo*, México, Campo-Conaculta, 2003.

- , *Comunalidad y autoritarismo*, tercer ensayo de la compilación Comunalidad y Autonomía, www.espora.org/biblioweb/Comunalidad/4.html
- MARTÍNEZ VÁSQUEZ, Víctor Raúl, “Oaxaca”, *Eslabones*, núm. 5, enero-junio de 1993.
- y Fausto Díaz Montes (coords.), *Elecciones municipales en Oaxaca*, IEE, 2001.
- MEDINA, Andrés, “Los sistemas de cargos en la cuenca de México: una primera aproximación a su trasfondo histórico”, *Alteridades*, año 5, núm. 9, UAM-Iztapalapa, 1995.
- Memoria de Consulta Estatal para el Progreso*, Fundación Cambio XXI, 1992.
- MÉNDEZ ESPINO, José, “Autonomía municipal y asociación municipal”, en *Cooperación intermunicipal para el fortalecimiento de la democracia local*, XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, España, FEMP-OICI, 1992.
- MÉNDEZ MORALES, Sara, *De la organización al poder. Experiencias de los municipios oaxaqueños*, Educa, 2001.
- MENDOZA GARCÍA, Édgar, *El proceso de municipalización en Oaxaca, 1825-1857*, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, 2001 (mimeo.).
- MERINO, Mauricio, “El segundo escalón de la transición democrática”, *Diálogo y Debate*, revista del Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1998.
- MERINO ESTRADA, Valentín, “Asociaciones generales y cooperación municipal”, en *Cooperación intermunicipal para el fortalecimiento de la democracia local*, XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, España, FEMP-OICI, 1992, p. 288.
- MILLÁN SUÁREZ, Ricardo, “Formación de la Asociación Mexicana de Ayuntamientos”, en Acosta Cáceres *et al.*, *El municipio en México*, Cedemun-Segob, México, 1996.
- MOLINA RAMÍREZ, Tania, “La migración transforma los usos y costumbres”, *Masiosare*, núm. 421, suplemento del diario *La Jornada*, domingo 15 de enero de 2006.
- MORALES CANALES, Lourdes, “Conflictividad y cambio en procesos indígenas: el caso de Oaxaca”, ponencia presentada en la mesa redonda Conflictos Electorales y Reforma Legislativa, CIESAS, septiembre de 2003.
- , “En San Miguel Quetzaltepec, trasgresión de la costumbre”, revista *En Marcha*, núm. 45, diciembre de 2002.
- , “La revuelta mixe de Chuxnabán”, revista *En Marcha*, núm. 50, mayo de 2003.

- , “Usos y costumbres diez años después: hipótesis en torno al caso oaxaqueño”, ponencia presentada en la mesa redonda, Usos y Costumbres, Balance de una Década, IISUABJO-Educa, abril de 2005.
- y Dorothee Gottwald, “Espacio político y jurisdicción electoral: el caso de Santiago Yaveo”, revista *América Indígena*, vol. II, Instituto Indigenista Interamericano, 2003.
- NAHMAD, Salomón, *Fuentes etnológicas para el estudio de los pueblos Ayuuk (mixes) en el estado de Oaxaca*, México, CIESAS-IOC, 1994.
- , “¿La democracia o las democracias? Alternativas que aportan las diversas sociedades y culturas humana: qué nos enseñan los estudios etnográficos y antropológicos”, *Cuadernos del Sur*, año 9, núm. 18, INAH-ITO-CIESAS-UABJO, marzo de 2003.
- NICKSON, R. Andrew, *Local government in Latin American*, EUA, Lynne Rienner Publishers, p. 207.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM-TEPJF, 2003.
- Oaxaca Demográfico*, COESPO, 1993.
- OLMEDO, Raúl, *Hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno: la comunidad*, 2o. Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.
- (coord.), “Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, PNUD-UNAM-IFE-TEPJF, 2001.
- PALACIOS L., Juan José, “El concepto de región”, en Héctor Ávila Sánchez (coord.), *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.
- PARÉ, Luisa *et al.*, “Caciquismo y estructura de poder en la Sierra Norte de Puebla”, en *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, Siglo XXI, 1986.
- PASTOR, Rodolfo, *Campesinos y reformas: la Mixteca 1700-1856*, México, El Colegio de México, 1987.
- PAZ CUEVAS, Cuauhtémoc, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom), 2005.
- PÉREZ JIMÉNEZ, Gustavo, *Las constituciones de Oaxaca*, Ediciones Técnicas Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959, pp. 32-34.

- , *La institución del municipio libre en el estado de Oaxaca y su reforma constitucional*, Ediciones Técnicas Universitarias del Gobierno del Estado, 1956. p. 119.
- Plan Estatal de Desarrollo 1986-1992*, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998*, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- POLA, Ángel (comp.), *Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez*, t. 1, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2000.
- Propuesta de un Nuevo Acuerdo para los Pueblos Indígenas*, Procuraduría para la Defensa del Indígena, 1994.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2002.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Derecho constitucional indígena*, Porrúa-UNAM, 2002.
- RAMÓN COSSÍO, José, “Concepciones de la democracia y justicia electoral”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 22, México, IFE, 2002.
- RAMOS MORALES, Fernando, “Tanetze, el intento de un nuevo cacicazgo”, revista *En Marcha*, núm. 37, abril de 2002.
- , *Cultura y desarrollo comunalitario. Santa María Yavesía*, tesis de maestría en desarrollo regional, UAM, 2004.
- , *Organización social en la Sierra Norte de Oaxaca*, 2004 (mimeo.).
- RECONDO, David, “Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca”, *Traice, Diversidad social, política plural*, revista del CEMCA, 1999.
- , *État et coutumes électorales dans l’Oaxaca (Mexique): Réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalismo*, tesis de doctorado en ciencias políticas, Francia, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2002.
- , “Usos y costumbres, distinta disputa por el poder”, entrevista, revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca*, núms. 32, 33, 34, 35 y 36, Oaxaca, Oaxaca.
- y Aline Hémond (coords.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, CEMCA-IFE, 2002.
- REGINO MONTES, Adelfo, “Autonomía y derecho indígena”, en *Memoria del Coloquio sobre derechos indígenas*, IOC-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1996.
- , “La comunalidad, raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas”, *México Indígena*, nueva época, vol. 1, núm. 2, publicación trimestral del Instituto Nacional Indigenista, noviembre de 2002.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, México, Porrúa, 2002.

- ROMERO FRIZZI, María de los Ángeles (comp.), *Lecturas Históricas del estado de Oaxaca*, vol. III, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990.
- , *El sol y la cruz. Los pueblos indios del Oaxaca colonial*, México, CIESAS-INI, 1996. p. 37.
- , “El conflicto agrario en Oaxaca y la historia”, *En Marcha*, núm. 39, 2002.
- y Mercedes Olivera, “La estructura política de Oaxaca en el siglo XVI”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XXXV, núm. 2, abril-junio de 1973.
- ROWLAND, Allison M., “Los municipios y la coordinación intergubernamental”, en *Agenda de la reforma municipal*, México, CIDE, 1999, p. 3.
- RUIZ ALANÍS, Leobardo, “Las relaciones intermunicipales”, en Eduardo Sandoval Forero *et al.* (coords.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, México, UAEM-Gobierno del Estado de México-CIDE, 1993, pp. 49-68.
- RUIZ CERVANTES, Francisco José, *La revolución en Oaxaca. El movimiento de la soberanía (1915-1920)*, FCE, 1986.
- y Carlos Sánchez Silva, “La Constitución de 1857”, en *Las constituciones políticas de Oaxaca*, H. Congreso del Estado de Oaxaca, 2001.
- RUS, Jan, “The «Comunidad Revolucionaria Institucional». The subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968”, en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and Negotiation of Rule in Mexico*, Durham y Londres, Duke University Press, 1994, pp. 265-300.
- SAGÜES, Néstor Pedro, *Elementos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Argentina, Astrea, 1999, pp. 153-162.
- SÁNCHEZ GARCÍA, Gerardo, “Viabilidad de una Asociación Nacional de Municipios”, en Acosta Cáceres *et al.*, *El municipio en México*, México, Cedemun-Segob, 1996.
- SANTÍN DEL RÍO, Leticia, “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol-Indesol-Flacso, 2002.
- , Araceli Burguete y Fausto Díaz (coords.), *Memoria del taller interstatal: formas de integración del gobierno en municipios con población indígena y ciudadanía multicultural en Oaxaca-Chiapas*, México, Flacso, 2004.
- SARTORI, Giovanni, *La sociedad multiétnica*, Barcelona, Taurus, 2001.

- SIERRA, Julia, “El Estado en la Nueva España”, revista *Estudios. Filosofía y Letras*, primavera de 1985, biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/estudio02/toc.html
- SIERRA, María Teresa, “Articulaciones entre ley y costumbre: estrategias jurídicas de los nahuas”, en María Teresa Sierra y Victoria Chenaut (coords.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, CEMCA-CIESAS, 1995.
- , “El ejercicio discursivo en las asambleas comunitarias. (Metodología y análisis del discurso oral)”, *Cuadernos de la Casa Chata*, núm. 146, México, CIESAS-SEP, 1987.
- SPORES, Ronald, “Relaciones gubernamentales y judiciales entre los pueblos, distritos y el estado de Oaxaca”, en María de los Ángeles Romero Frizzi (comp.), *Lecturas históricas del estado de Oaxaca*, vol. III, INAH-Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Siglo XXI, 1980.
- , “Derecho consuetudinario indígena en América Latina” en R. Stavenhagen y D. Iturralde (comps.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Distribuciones Fontamara, 1998.
- TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós, 1997.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres, *Colección de Sentencias Relevantes*, núm. 4, 2002.
- VARGAS LLOSA, Mario, *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 20-22.
- VELÁSQUEZ, Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral, 2000, p. 35.
- VENEGAS, Javier, *Gobierno y administración municipal*, guión para el curso del Instituto de Estudios Municipales del Estado de Oaxaca, 2002 (mimeo.).

VIQUEIRA, Juan Pedro, “Los indígenas y la democracia: virtudes y límites del sistema electoral y partidista en los Altos de Chiapas”, en Juan Pedro Viqueira y Willibald Sonnleitner (coords.), *Democracia en tierras indígenas*, México, CIESAS-Colmex-IFE, 2000.

———, “Los usos y las costumbres en contra de la autonomía”, en *Letras Libres*, marzo de 2001.

ZICCARDI, Alicia, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1995.

LEYES, REGLAMENTOS E INICIATIVAS

Bases Provisionales del Gobierno de Oaxaca.

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Oajaca de 1825.

Constitución Política del Estado de Oaxaca de 1857.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Editorial Patria, 1922.

Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, Foro Ciudadano de Oaxaca, 2003.

Iniciativa de reformas al Código Electoral que presenta el C. Cipriano Flores Cruz, abril de 2002.

“Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en materia de derechos y cultura indígena e Iniciativa de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades indígenas del estado de Oaxaca”, *Cuadernos de la Comisión de Asuntos Indígenas*, núm. 4, LVI Legislatura de Oaxaca, p. 30.

Ley de Coordinación Fiscal para el estado de Oaxaca.

“Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades indígenas del estado de Oaxaca”, *Cuadernos de la Comisión de Asuntos Indígenas*, núm. 4, LVI Legislatura de Oaxaca.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Oaxaca.

Ley de Obra Pública del Estado de Oaxaca.

Ley de Salud del Estado de Oaxaca.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

Ley Municipal del Estado de Oaxaca.

“Ley Orgánica Municipal de 1924”, *El Mercurio*, Oaxaca, 4 de diciembre de 1925.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Ley Orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca, de 1824.

Ley Orgánica para el Gobierno y Administración de Oaxaca, del 4 de noviembre de 1857.

Recomendación 11/2002 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Índice

AGRADECIMIENTOS	5
INTRODUCCIÓN.	9
Capítulo 1	
EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DE OAXACA.	31
Los inicios: el municipio oaxaqueño en la Colonia	33
México independiente: municipio y república de indios	39
La Reforma, el porfiriato y la Revolución,	
a la oaxaqueña.	44
La posrevolución, los nuevos acuerdos	52
La historia reciente: diversidad y pluralidad política . . .	57
Capítulo 2	
LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO EN OAXACA	69
Antecedentes	69
Las primeras reformas. El sexenio de Heladio.	75
Los derechos políticos. El sexenio de Diódoro.	77
La óptica jurídica del reconocimiento	85
¿Paraíso democrático o autoritarismo arcaico?	
El debate sobre los usos y costumbres	87
Capítulo 3	
LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL, ALTERNATIVA	
PARA EL DESARROLLO MICRORREGIONAL	101
Municipio y gestión del desarrollo	101
La asociación intermunicipal en otros países.	109
Intermunicipalidad y legislación en México	112

La asociación municipal y la legislación oaxaqueña. . . .	119
Tradición intercomunitaria de apoyo mutuo en Oaxaca	129
Capítulo 4	
CONSENSOS Y CONFLICTOS EN LAS ELECCIONES POR USOS	
Y COSTUMBRES	133
Costumbre, ¿inmovilidad al cambio?	135
Cambios en la costumbre: los consensos	140
Diferencias internas: los conflictos	147
Capítulo 5	
AGENCIAS CONTRA CABECERAS: LA DISPUTA POR LOS RECURSOS. . . .	
Autonomía municipal y autonomía comunitaria	161
Cabeceras y agencias, el marco jurídico actual.	162
La descentralización de los recursos	166
La rebelión de las agencias.	175
Hacia el cuarto nivel de gobierno	179
Hacia el cuarto nivel de gobierno	193
Capítulo 6	
GUELAGUETZA INTERCOMUNITARIA: OTRA FORMA	
DE COOPERACIÓN	199
Municipios, desarrollo y cooperación	199
Experiencia oaxaqueña en asociación municipal	206
Asociaciones intercomunitarias, antecedentes históricos	211
Política e identidad cultural,	
factores de unión intercomunitaria	219
La Unión Liberal de Ayuntamientos	221
Sector Zoogocho	233
Guelaguetza oaxaqueña intercomunitaria, retos	
y posibilidades.	242
Capítulo 7	
REFORMAS LEGALES E INSTANCIAS PARA LA PREVENCIÓN	
DEL CONFLICTO.	247
Reforma política-electoral	248
Reforma municipal	270
Tequio	276
Rediseño institucional y legislativo	282

CONCLUSIONES.	285
Construyendo una tipología municipal	290
Retos y perspectivas de los municipios oaxaqueños.	295
BIBLIOGRAFÍA	299
Leyes, reglamentos e iniciativas.	310

