

**EL ÁMBITO LOCAL COMUNITARIO.  
UNA AFIRMACIÓN DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA**

Jorge Hernández Díaz

jorgehd00@gmail.com

Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

Instituto de Investigaciones Sociológicas

**RESUMEN**

El reclamo de autonomía para los pueblos indígenas se ha expresado de diferentes maneras en cada una de las entidades de México. En Oaxaca esta demanda se traslapa con las exigencias por una mayor independencia municipal. Paradójicamente para este caso, el municipio es un ámbito en el que contienen localidades que buscan el respeto a su gobierno y a sus formas de organización social. La localidad, sustentada en el territorio y otros contenidos identitarios, se ha conformado históricamente después de la conquista española. A lo largo del tiempo, enfrentando diversas vicisitudes, ha mantenido sus particularidades tanto legalmente como de facto. En este texto se describe el proceso mediante el cual se han forjado las autonomías locales y se argumenta que para el caso de Oaxaca la autonomía adquiere mayor relevancia en el nivel local comunitario.

**Palabras clave:** gobierno local, autonomía indígena, municipio.

## **THE LOCAL COMMUNITY AS A REAFFIRMATION OF INDIGENOUS AUTONOMY**

### **ABSTRACT**

The claim of autonomy for indigenous peoples is expressed differently in each Mexican state. In Oaxaca, this claim overlaps demands for greater municipal independence. Paradoxically, in this case, the municipality is an scope in which different local communities contend in search of respect for their own government and forms of social organization. Historically speaking, the local community, based on territory and other identity-related contents, was constituted after the Spanish Conquest. Throughout time, and facing various vicissitudes, the local community has maintained its specificities both legally and in practice. This article describes the process through which local autonomy has been forged and argues that in the case of Oaxaca, autonomy acquires greater relevance at the level of the local communities.

**Key words:** local government, indigenous autonomy, municipality.

## INTRODUCCIÓN

En México, a finales de los años ochenta y durante los noventa del siglo XX se observó un auge de la actividad política del movimiento indígena, el cual influyó y a su vez fue influenciado por el levantamiento neo-zapatista surgido en Chiapas. La movilización se fue diluyendo poco después del inicio del nuevo milenio, pero no se extinguieron las luchas locales ni las estatales que existían antes del zapatismo. Su activismo ha tenido avances tanto en el plano nacional como en ámbitos subnacionales, los que se reflejan en las nuevas disposiciones legales, el fomento de prácticas alternativas de gobierno, y nuevas estrategias en el repertorio de formas de lucha en cada entidad federativa.

Un avance en este sentido fue que constitucionalmente se reconocieran los derechos de los pueblos indígenas. Por tal razón, la Constitución mexicana ha sido reformada en dos ocasiones, en 1992 y en 2001. Siguiendo lo establecido en las reglamentaciones jurídicas internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el artículo 2º constitucional establece, desde 2001, el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación. Así, conceptos como autonomía, autodeterminación y diversidad son empleados en la construcción del entendimiento respecto del «gobierno indígena». En el caso de México, la autodeterminación significa que los pueblos indígenas tienen la libertad de establecer sus estructuras de gobierno a nivel municipal y/o comunidad.<sup>1</sup> Así, la autonomía municipal, que es uno de los pilares del federalismo mexicano, y el gobierno local se han convertido en los ámbitos en donde puede materializarse la prerrogativa de la autodeterminación indígena.<sup>2</sup>

El reclamo de autonomía para los pueblos indígenas se ha expresado de diferentes maneras en las entidades de México. En algunas se han consolidado leyes que reconocen la autonomía y algunas prácticas propias de los municipios de mayoría indígena. En otras, las normas establecidas no van más allá de lo que manda la legislación nacional. A pesar de ello, existen experiencias autonómicas de facto. En algunos casos, el municipio ha sido un

espacio natural para consolidar las demandas del movimiento indígena, mientras en otros lugares la consolidación de lo municipal ha requerido una recomposición de las identidades, formas de organización y demandas, muchas veces con conflictos dentro y fuera del municipio.

En Oaxaca esta demanda se traslapa con las exigencias por una mayor independencia local, comunitaria. En México, legalmente el municipio constituye la célula básica de la organización administrativa y política de la federación, esa es la razón por la que en la historia reciente de este país quienes representan a esta unidad político-administrativa han bregado por que la garantía constitucional se traduzca en hechos concretos. En el caso oaxaqueño, este anhelo adquiere características singulares, dado que los municipios constituyen un espacio que alberga a más de 10,000 localidades, de las cuales una buena proporción tiene representación política de acuerdo con la reglamentación estatal o está pugnando por obtener algún tipo de representación propio. Tal tendencia es paradójica en una entidad que se caracteriza por la notable cantidad de municipios que contiene, 570, que representan 20% de los municipios del país, sólo que en su gran mayoría son de pequeña superficie y con un número relativamente escaso de habitantes.

El territorio oaxaqueño constituye entonces un escenario en el que contienden por la autonomía entidades que le disputan al municipio su calidad de célula del sistema político mexicano. Es en estas unidades en las que reside la gran mayoría de la población indígena. La pugna y la defensa de los gobiernos locales se asocia con los elementos sustantivos de la propuesta indígena de autonomía, ya que la localidad, el pueblo o la comunidad, como se acostumbra a llamarla recientemente, cuenta con una historia centenaria que ha sido parte de la realidad política y social del país, desde que los conquistadores españoles arribaron a tierras mesoamericanas, y desde entonces es un ámbito articulador con el Estado, al cual, por cierto, le ha servido como instrumento de dominación; pero también las localidades, comunidades o pueblos, en distintos momentos históricos se han valido de esta condición como un medio de defensa, resistencia e impugnación de las políticas del Estado.

En Oaxaca, las condiciones geográficas y orográficas, el papel histórico subordinado dentro de la estructura económica, política y social, colonial y nacional, ha dado como resultado que las diferentes experiencias de supervivencia de los gobiernos locales conformen una estructura con una particular característica que se sustenta en una visión del mundo en la que se ha privilegiado la organización comunitaria. A lo largo del tiempo la localidad se ha convertido, de facto, en un espacio de organización sociopolítica, sustento de identidades singulares que comparten una visión del mundo en la que destacan algunos elementos como la propiedad colectiva de la tierra, la ayuda mutua y el sistema de cargos. Si bien desde el espacio municipal se ha intentado establecer límites y acotar las acciones arbitrarias de los poderes estatales y federales, internamente, estas instancias son también unidades administrativas en la que convergen celosas autonomías locales (comunitarias) que en fechas recientes se han visibilizado, y que actualmente se refuerzan en una coyuntura en la que confluyen varios procesos: el movimiento indígena, la descentralización administrativa, la realización de acciones de políticas del reconocimiento, en los que se han fortalecido los reclamos comunitarios y la defensa del gobierno local. De igual importancia es el proceso de consolidación de la democracia electoral y de la competencia partidista.

#### **LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DEL GOBIERNO LOCAL COMUNITARIO**

Esta característica de la organización política local la podemos rastrear desde el periodo colonial, en el que las localidades confrontaron e interaccionaron con los valores y las formas de vida de los conquistadores. Contribuyó a ello la estrategia y la política colonial. Por ejemplo, el hecho de que los conquistadores hubieran asignado a los indios un espacio propio para el uso colectivo permitió, con más o menos modificaciones legales, establecer un régimen de gobierno particular. Aunque en aquella época hubo una política de apropiación individual de la tierra para los españoles, y de su posesión como un medio para obtener riqueza y poder, los indígenas, obligados por las circunstancias, construyeron un sistema de propiedad colectiva y mantuvieron un gobierno propio. Así, al mismo tiempo

rechazaron, resistieron y se adaptaron a las normas éticas y jurídicas que los hispanos les imponían. Al respecto Silvio Zavala y José Miranda señalaron que el pueblo señorío de la época prehispánica, gobernado por su cacique o señor, se transformaría durante la Colonia en el pueblo *consejo*, gobernado por un organismo colectivo emanado de él, es decir el cabildo o ayuntamiento (Miranda y Zavala 1994: 72). Estas demarcaciones estaban constituidas por la cabecera y por pequeños poblados cercanos o barrios. Y desde esa época se daba una competencia entre las cabeceras y los poblados cercanos. Es válido suponer que estos aspectos contribuyeron a mantener algunos de los elementos de la organización prehispánica, que se fortalecieron con las prácticas segregacionistas de la Corona y las estrategias para conseguir la evangelización, que impuso o alentó la creación de nuevas instituciones entre los grupos indígenas. Así, mientras los nativos fueron situados en las repúblicas de indios, los conquistadores y sus descendientes habitaron las repúblicas de españoles (Nader 1998: 28-30), en las que cada uno tenía su propio santo protector. Esta separación legal permitió a las primeras mantener, en alguna medida, parte de sus formas de organización y cosmovisiones originales, y empatarlas con las de los colonizadores. En algunos casos los españoles aceptaron esos arreglos al considerar que no se oponían abiertamente a sus intereses.

Es así que desde la Colonia, en Oaxaca la localidad fue utilizada como espacio de dominación y control. A ello se debe que la política empleada por las autoridades coloniales haya sido la de aprovechar la tradición autonómica de las pueblos, que se mantenían independientes unos de otros, con sus propias autoridades y mecanismos de decisión sobre el desarrollo de la colectividad. Respetar esa situación permitía mantener un mayor control sobre ellas, fundamentalmente a través de la recaudación de impuestos y la injerencia de agentes que se constituían en los mediadores entre los distintos ámbitos de gobierno (Bailón 1999: 37-38).

Este fue el camino histórico seguido por muchos de los actuales municipios de Oaxaca, cuyos antiguos moradores tuvieron que pasar grandes penurias para conseguir que les

reconocieran su calidad de pueblos con su legítimo derecho a gobernarse por sí mismos y tener acceso a la tierra y a otros recursos naturales que permitieran su supervivencia y persistencia. Seguramente la perseverancia que manifiestan actualmente las comunidades en la defensa de los límites de sus tierras descansa en la memoria histórica de esas luchas que se materializaron con la obtención de los títulos de propiedad comunal que les otorgó la Corona española. Fue así que se construyó la equivalencia conceptual entre los límites territoriales y la categoría político-administrativa, primero de pueblo y más tarde como república de indios, y en el siglo XIX el periodo del México independiente, con la categoría municipal. Todo esto contribuyó en la constitución de estas identidades comunitarias locales y su defensa; especialmente después del triunfo insurgente, cuando finalizó la cobertura para la existencia de los bienes comunales de la que gozaron durante la Colonia gracias al carácter tutelar y segregacionista de las políticas coloniales. Luego, las nuevas leyes, sustentadas en principios liberales, no eran proclives a conservar la propiedad comunal. Pero a pesar de múltiples embates pudieron mantenerse, hasta la actualidad.

En ese contexto, en Oaxaca, desde la primera Constitución estatal de 1824 fueron reconocidos con las mismas facultades y atribuciones tanto los ayuntamientos como las llamadas repúblicas de indios, categorías heredadas de la Colonia; se conservó la autonomía de unas y otras. Aunque la denominación se cambió en la Constitución de 1857 por la de municipios y agencias municipales y de policía, en las diversas legislaciones secundarias subsistió este rasgo que en los hechos se traducía en el ejercicio de una autonomía por cada una de las comunidades que integran el municipio (Bailón 1999: 147 y Mendoza 2011: 103-104). Se trataba de una situación en la que cada localidad mantenía su institución de gobierno propio, independientemente de la categoría con la que era reconocida. Las colectividades mantuvieron una manera de gobernarse en la organización comunitaria; se fusionaban con la organización religiosa que giraba en torno de las fiestas de los santos patronales; en ese plano adquiere relevancia la práctica del sistema de cargos. Lo importante es señalar, como bien lo anota Mendoza, que: «Para el gobierno estatal, la institución municipal fue la base de la pirámide gubernamental, de la organización

administrativa y territorial. En cambio, para los pueblos que se apoderaron de esta institución se convirtió en un escudo donde se resguardó la identidad pueblerina y se resguardaron los intereses comunitarios» (Mendoza 2011: 157). Este sistema fortaleció las identidades locales, comunitarias, que se mantuvieron como tales en una aparente confrontación con los vecinos inmediatos, es decir, con otras comunidades indígenas, pero que finalmente era en contra del Estado, que los quería subsumir en el ámbito municipal, situación que en varias partes de Oaxaca se mantiene hasta nuestros días y muestra esta determinación por conservar el autogobierno local.

Si bien la Constitución oaxaqueña de 1824, siguiendo a la Constitución federal, establecía la igualdad y la libertad de todos los integrantes a los que el Estado mexicano consideraba sus ciudadanos, los pueblos buscaron legitimar su gobierno autónomo y su territorio recurriendo a un apartado de esa misma disposición local que legislaba sobre la administración de los departamentos y pueblos. Y no obstante que la mayoría de ellos no podía cubrir los requerimientos de «tres mil almas» para convertirse por ese solo hecho en ayuntamiento, como lo especificaba el artículo 159, seguramente se ampararon en el artículo 160, que posibilitaba la obtención de esa categoría por otros medios. Este último ordenamiento instituía que la «ilustración, industria y demás particulares circunstancias» que previamente manifestaran los pueblos interesados, los hacía merecedores de esa categoría aunque no cumplieran con lo establecido en el artículo siguiente. Fue así como, en general, las comunidades oaxaqueñas pudieron mantener su condición comunal y su autonomía: entre 1825 y 1856 existían en Oaxaca 874 pueblos con el predominio de la propiedad comunal sobre la tierra (González 1958: 183, Ornelas 1988). Las siguientes leyes como la ley Lerdo de 1856 de desamortización de los bienes de congregación, y la ley de baldíos nacionales en los años ochenta del siglo XIX siguieron amenazando la propiedad comunal, con magros resultados en el caso oaxaqueño.

Ya durante el porfiriato, a esta tendencia se sumó la amenaza que para las tierras comunales representó la venta en gran escala de los terrenos baldíos nacionales. La ley de 1883

impulsó el deslinde de grandes extensiones de tierras no aprovechadas y susceptibles de colonización y explotación agrocomercial; en pago, las compañías deslindadoras recibían la tercera parte de lo delimitado. El resultado fue que en nueve años fueron deslindadas en el país unos cuarenta millones de hectáreas, y con ellas se formaron nuevos y extensos latifundios y se ampliaron otros ya existentes en detrimento de la pequeña propiedad y de la propiedad comunal indígena. Fue así que desde el primer siglo de vida independiente, los pueblos indígenas de Oaxaca valoraron la importancia que la categoría de unidad político-administrativa tenía para la defensa de sus territorios. Así, se fortaleció la defensa de la categoría municipal, a lo que ayudó hasta el gobierno estatal; por ejemplo, el 23 de abril de 1891, el ejecutivo de Oaxaca ordenará a los jefes políticos «que cuando tuvieran noticia de denuncias de tierras baldías en su distrito, lo comunicaran al municipio respectivo para que éste las defendiera» (González 1958: 181); incluso se instruyó a las autoridades municipales para que «pudieran declarar con un enorme margen de aceptación ante sus similares distritales, que sus pueblos carecían de tierras baldías, aunque en la realidad sí las tuvieran» (González 1958: 181). Siguiendo esta argumentación podemos explicar el constante aumento del número de municipios, en 1883 había 452, para 1891 ya eran 465, y para 1910 llegaron a ser 1,131, de los cuales tres cuartas partes contenían menos de mil habitantes (Ornelas 1988). Visto así, la obtención de este estatus político-administrativo se convirtió en parte importante de la estrategia de supervivencia de las comunidades indígenas oaxaqueñas como tales, desde el momento en que obtenían representatividad y capacidad de gestoría y de amparo directo de sus tierras ante los gobiernos de la entidad.

Estos hechos también ayudan a explicar por qué en un gran número de casos, cada núcleo poblacional elige a sus autoridades locales y es así que se entiende por qué los ayuntamientos están integrados, generalmente, sólo por personas residentes en la cabecera municipal; en los hechos el ayuntamiento en una gran parte de los municipios representa al gobierno de esa localidad, no al del municipio en su totalidad.

Todas estas son preocupaciones, presentes en la discusión acerca de la organización política y

de la defensa y el territorio indígena, están ligadas a la institución municipal impulsada, en la etapa posrevolucionaria como la unidad política local por excelencia. Aguirre (1991), uno de los ideólogos del indigenismo mexicano, reclamaba el establecimiento del municipio libre como uno de los varios mecanismos implementados por el Estado posrevolucionario para conseguir la aculturación de la población indígena. Según la propuesta del indigenismo, la población nativa debería alcanzar los logros obtenidos por el movimiento armado, tales como el reparto agrario, la abolición de la hacienda y del sistema de esclavitud encubiertos 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 alfabetización en español y el impulso a proyectos de desarrollo social orientados a lograr la homogenización de una población que era cultural y étnicamente diversa. Desde esta perspectiva se promovió la proliferación de la organización municipal entre las localidades o comunidades indígenas. La propuesta indigenista concretaba un discurso que daba sentido a una práctica política sustentada en el ideal del mestizaje como símbolo de la identidad nacional, pues como claramente dice el autor arriba 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 (Aguirre 1991: 17).

En consecuencia, este proyecto ha requerido el impulso de distintas modalidades impresas en la institución municipal. En 1939, a partir del primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, la política indigenista tomó un nuevo giro, dejó de lado su propuesta de incorporación y asimilación para adoptar la perspectiva de la integración basada en el respeto de las lenguas indígenas, las costumbres y las tradiciones. La nueva perspectiva se mantuvo hasta la década de los años setenta, cuando

recibió un último impulso con la construcción de varios centros coordinadores que organizaban las tareas para la integración de las comunidades indígenas. En el caso oaxaqueño, el establecimiento del municipio como célula básica de los estados federados y el país representó una camisa de fuerza, ya que aglutinó comunidades históricamente autónomas en un ámbito formal más amplio, que se constituía no sólo en la circunscripción administrativa sino que tomaba la intermediación política de ellas.

### **EL MUNICIPIO DESDE UNA PERSPECTIVA AUTONOMISTA**

En un movimiento social que inicia alrededor de 1980, organizaciones sociales y personalidades plantearon como demanda la autonomía para los municipios indígenas. Es evidente que al apoyar tal demanda se acepta la existencia de dichas entidades, lo que ha generado distintas discusiones (véase Hernández 2002). Este empeño se hizo más evidente después de surgir el movimiento neozapatista en Chiapas; con ello se gestó una corriente de opinión y organización en favor de la remunicipalización para definir jurisdicciones autónomas, especialmente en aquellas regiones con proporciones importantes de población indígena en el país (Flores 1998: 105, Dehouve 2001: 262-263, Nicasio 2006, Burguete 1998: 20).

A partir de los años ochenta se han observado nuevas relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas –especialmente en cuanto se refiere a la concreción de las demandas de fortalecimiento de la autonomía municipal–, que se manifiestan en la transferencia de facultades, funciones y recursos; y el reordenamiento territorial en algunas regiones del país y el fomento de una relación intercultural son parte de las manifestaciones que muestran esta nueva conformación en la que algunas demandas de las organizaciones indígenas han tenido respuesta, aunque no del todo satisfactoria para quienes demandan mayores espacios autonómicos.

En parte, la insatisfacción se debe a que las respuestas del Estado asumen al municipio

como si fuera un ente homogéneo. Quienes quisieron imponer un modelo único ni siempre consiguieron la deseada homogeneidad y, por el contrario, al menos involuntariamente, contribuyeron o provocaron una reproducción de la diversidad, de ahí la heterogeneidad de formas que hoy tienen los gobiernos locales. Ignoraron el hecho de que en las comunidades, los municipios y las regiones, distintos agentes sociales contribuyen a la manutención o disolución de colectividades indígenas y ahí construyen y recrean sus identidades culturales, generan sus condiciones de reproducción, tejen sus relaciones políticas y sociales y ejercen su autoridad.

En espacios locales, independientemente de las posiciones políticas y las discusiones ideológicas, los indígenas han mantenido, a los largo del tiempo, recreado o elaborado formas de gobierno que se distinguen de aquellas localidades consideradas mestizas o no indígenas, como se expuso en la primera parte de este texto, algunos mecanismos de toma de decisiones, formas y procedimientos de hacer y administrar la justicia, para organizar su vida social y productiva, y aspectos de su cultura, que dan sustento a su identidad. Estos elementos fueron sintetizados en lo que la antropología conceptúo como el sistema de cargos (Carrasco 1961: 483-497, Greenberg 1987: 100-107, Medina 1995: 9-10).

Las organizaciones indígenas han localizado en la esfera de las capacidades políticas y jurídicas los instrumentos fundamentales para defender demandas que se justifican porque tratan de trascender su situación actual de marginación. En este sentido, las propuestas indígenas han priorizado las reivindicaciones de carácter político, bajo el postulado de que en la medida en que los propios pueblos tengan las atribuciones necesarias para diseñar sus estrategias de desarrollo y sus formas de convivencia, y además sean reconocidos como sujetos con la tarea intransferible de transformar su propia realidad, será entonces posible establecer un nuevo pacto social que los incluya en la vida nacional (Martínez 2003: 71-81 y Regino 2002: 13-14). A partir de la discusión en Oaxaca se puede vislumbrar la problemática que se manifiesta en cuanto a las demandas de autonomía municipal o comunitaria en ámbitos indígenas.

En otra parte ya he argumentado (Hernández y Juan 2007: 165-166) que la persistencia de los gobiernos locales, comunitarios, constituye un ejercicio de representación real en Oaxaca, donde el municipio es un espacio administrativo que cubre una formalidad, pero en que no necesariamente existe una relación de subordinación de las comunidades que componen la entidad; en términos locales las agencias no están subordinadas a la cabecera municipal; tal autonomía se las da, en parte, el hecho de que cuenten con un territorio, y es precisamente la defensa de esa territorialidad, entendida como la capacidad de desarrollar históricamente un conjunto de acciones que configuran una tradición, le da sentido a la pertenencia común a un territorio que forja un sentimiento de comunidad de intereses (Carmagnani 1988: 106). Algunos autores (Martínez 1995, Martínez 2003: 33-34 y Ramos 2004) señalan que esta característica de Oaxaca deriva fundamentalmente del régimen en la tenencia de la tierra, considerando que la comunidad agraria es la que persiste en estos esquemas de relación. Dicha posición recoge, en primera instancia, la experiencia de la región Sierra Norte de Oaxaca, en donde, efectivamente, la comunidad agraria se traslapa con los límites de otras instituciones ahí existentes.<sup>3</sup> Un ejemplo que ilustra la idea de que territorialidad y autonomía están asociadas al territorio es lo que sucede en Santa María Ixtepeji, formado por la cabecera municipal y cuatro agencias municipales. En este municipio, la cabecera y tres agencias comparten el mismo territorio comunal y, por tanto, forman una sola comunidad (política): todas participan en la elección del ayuntamiento y ejercen derechos y obligaciones en ese espacio territorial. Sin embargo, la agencia municipal de San Pedro Nexicho, que tiene su propio territorio agrario, se mantiene independiente (de la administración municipal) y tampoco participa en la elección de autoridades municipales; por lo que han tenido que buscar mecanismos alternativos para una relación ayuntamiento-agencia que permita un trabajo eficiente en las respectivas unidades de gobierno local (Hernández y Juan 2007: 164-166), tanto la unidad de la cabecera con tres de las agencias como la vida independiente de una de las agencias es posible porque en ambos casos existe una concepción de que el dominio territorial es sustento de la identidad colectiva a la que debe corresponder una organización sociopolítica

propia.

Pero otros casos sugieren que no es la formalidad de una unidad legal agraria lo fundamental en la lucha por la autonomía política, lo que importa es la territorialidad, entendida como el espacio que una colectividad considera de su legítima posesión y que le es necesario para su reproducción física y social, por lo que a ella asocia un conjunto de prácticas cotidianas y rituales con un contenido de significados y símbolos muy importantes para la preservación de la identidad comunitaria.

Por ello se explica que existan casos en los que en una unidad agraria legalmente establecida se incluye a varios municipios, y cada uno de ellos reclama un espacio propio, e impugna la existencia de la unidad legal. Ahí, las comunidades mantienen celosamente su autonomía. Tal es el caso de las mancomunidades que subsisten en la entidad. La mancomunidad es una figura jurídica del derecho agrario en el que dos o más municipios son incluidos en una unidad agraria con reconocimiento legal. Formalmente todos los integrantes de la mancomunidad deberían usufructuar y compartir la propiedad del espacio que incluye tal unidad; pero no necesariamente es así, ya que en los hechos la formalidad se desvanece, la mancomunidad no se traduce en un espacio territorial comunal único, por el contrario, cada municipio y cada comunidad reclama su propio espacio.

En los tres casos de unidades agrarias mancomunadas existentes en Oaxaca están presentes los conflictos internos. Los municipios que componen estas unidades agrarias insisten en delimitar el territorio que corresponde a cada uno; si bien el Estado legalmente reconoce una unidad agraria, en los hechos cada uno de los municipios identifica la superficie que le pertenece y reclama su derecho sobre ella; las disputas internas son por los límites territoriales, aunque estos legalmente no existan.

Así, en la región mixe, en 2007, tras décadas de litigio y negociaciones, de los cinco municipios que integraban una mancomunidad agraria, Santo Domingo Tepuxtepec, Santa

María Tepantlali y Santa María Tlahuiltontepec se separaron de ella al obtener, el 3 de diciembre de 2007, una resolución favorable para su disgregación dictada por el Tribunal Agrario con sede en Tuxtepec, que les permitió delimitar su territorio y designar a su propio Comisariado de Bienes Comunales; el acontecimiento fue celebrado como un triunfo de estos pueblos en su lucha por su autonomía. Sólo quedan en la mancomunidad, al no llegar a acuerdos sobre sus límites, San Pedro y San Pablo Ayutla y Tamazulapan del Espíritu Santo, dos comunidades que continúan protagonizado enfrentamientos en años recientes. Con diversos matices esta situación se repite en la mancomunidad que existe en la región mixteca integrada por los municipios de San Mateo Xindihui, Yutanduchi de Guerrero, San Pedro Tezoacoalco y San Miguel Piedras. Si bien no se han presentado enfrentamientos entre ellos, cada uno de los municipios y comunidades que integran la mancomunidad operan de manera independiente unos de otros y cada uno de ellos ha delimitado su territorio, pese a que formalmente todos forman una sola comunidad agraria.

En la Sierra Norte se observa la experiencia más conocida de municipios mancomunados; es famosa por los exitosos proyectos productivos que se han realizado en nombre de la mancomunidad. Pese a ello, los tres municipios que integran dicha unidad agraria: San Miguel Amatlán, Santa Catarina Lachatao y Santa María Yavesía, están reñidos. Yavesía no participa en las actividades conjuntas, ni acude a las reuniones de los comuneros en protesta precisamente por la resolución presidencial que determinó que su territorio, junto con el de los otros dos municipios, formaba una mancomunidad agraria. Desde hace décadas sostienen un agudo conflicto agrario al pretender fijar límites territoriales entre ellos y también derivados de la explotación de los recursos forestales. Mientras los comuneros de Amatlán y Lachatao emprendieron proyectos conjuntos (un aserradero, una planta deshidratadora y empacadora de frutas, un vivero, una planta purificadora y envasadora de agua, entre otros), Yavesía se ha mantenido totalmente al margen y con una actitud de defensa de la superficie que considera territorio exclusivo de su comunidad.

Por otra parte, en 2006 se presentaron también fricciones entre los habitantes de estos

municipios derivadas de la búsqueda de fuentes de agua potable; en la superficie reclamada como «propiedad» de Lachatao existen manantiales, no así en la que en los hechos Amatlán asume como propias. Pese a la supuesta unidad, las diferencias han surgido por ese y otros motivos, incluso asociados con antiguas rencillas<sup>4</sup>.

Como puede observarse de los tres ejemplos mencionados, la propiedad colectiva de la tierra entre varias comunidades es más bien motivo de conflictos que de unidad, derivado de la defensa que cada una hace de su autonomía comunitaria. Estos ejemplos muestran que la posesión legal de la tierra no es una condición suficiente para sostener a la colectividad comunitaria, igualmente contradicen el discurso que pregonan la idea de convivencia armónica entre las comunidades que comparten el mismo espacio geográfico, la realidad muestra que la armonía depende de la definición de los límites territoriales, muchos de los cuales son de origen colonial.

Se podría argumentar que en los ejemplos anteriores la situación deriva de circunstancias excepcionales, como es el caso de las mancomunidades; sin embargo, de igual manera se han presentado serias rupturas entre las localidades que forman una comunidad agraria y que son parte de un mismo municipio, lo que ha dado lugar a su fragmentación y separación, con la subsiguiente contienda por la titularidad o los límites territoriales. Así se aprecia en el largo y en momentos violento litigio que sostienen Santa María Asunción Cacalotepec y San Isidro Huayapan, en la región mixe. Hasta la década de los cincuenta del siglo XX ambas pertenecían al mismo municipio y comunidad agraria, en la que Cacalotepec era cabecera de ambas y Huayapan un anexo en lo que respecta a la cuestión agraria y una agencia municipal en la división administrativa; pese a ello, el ejercicio autónomo comunitario marcaba la relación entre ellas hasta que la segunda pidió y obtuvo su separación administrativa, a lo que Cacalotepec no se opuso, pero sí rechazó la propuesta de que Huayapan se llevase el control de las tierras, lo que ha dado lugar a un complejo conflicto agrario (Santos 1999: 145-147).

El diseño del nuevo marco jurídico creado en la Constitución local de 1857 y fortalecido en la de 1922 implicaba para la agencia municipal o de policía, aunque fuera formalmente, una relación de subordinación a una unidad sociopolítica mayor; y también se tradujo en otros casos en un sometimiento real. De ahí la constante movilización de comunidades y las decenas de solicitudes que se han presentado al Congreso local en las que se exige la creación de nuevos municipios; y la utilización instrumental de esta facultad de la Legislatura que la ha empleado como premio o castigo político en determinadas coyunturas.

Es el caso de San Pablo Güilá, que de ostentar la categoría de municipio fue degradada a agencia municipal de Santiago Matatlán, poblado con el que ni siquiera mantiene continuidad territorial. Todo sucedió porque en la década de 1920 en Güila fueron asesinados dos empleados del gobierno encargados de recaudar los impuestos del mezcal.<sup>5</sup> O el caso de San Juan Copala, en la región triqui, municipio que fue desintegrado a mediados del siglo pasado por los frecuentes conflictos y el alto índice de violencia que, hasta la fecha, se presenta en la zona e incluye pugnas inter e intracomunitarias. En diciembre de 1948, la XL Legislatura del estado decreta la desaparición del municipio de San Juan Copala –categoría adquirida desde 1826– que a partir de entonces se convertiría en agencia municipal. Las decenas de comunidades que formaban parte de ese municipio fueron integradas a los municipios de Putla y Juxtlahuaca (a este último fue adscrita Copala, la antigua cabecera municipal y el principal centro ceremonial del pueblo triqui). El argumento de los legisladores, fue que «no existen autoridades municipales en San Juan Copala, las pugnas sangrientas, los desórdenes de toda clase de delitos cometidos en dicho lugar [...] es caótico el estado que prevalece allá. Que hay varias rancherías que pertenecen al ayuntamiento de Copala pero que desgraciadamente existe una división muy honda entre ellas» (Hernández y Parra 1994: 111-112). Las pugnas agrarias son también luchas en defensa de la autonomía política, que en este caso, por definición, supone el dominio de un territorio propio.

Así, las demandas de autonomía política local están, al menos implícitamente, asociadas con la defensa de la territorialidad. En la Legislatura de Oaxaca se han acumulado decenas de requerimientos de localidades que solicitan les sea asignada la categoría de municipio. Tal es la demanda permanente de los triquis que desean reconstituir el municipio de San Juan Copala. En este caso ellos son dueños del espacio que habitan, pero no tienen un gobierno al que se le reconozca autonomía. Y frente a la negativa de la Legislatura, los habitantes de Copala anunciaron, a principios del 2007, la creación del «Municipio Autónomo de Copala». Propuesta que sustenta un grupo político, de entre varios, que se disputan el control regional (Juan Martínez 2007: 6-8).

Una experiencia similar es la de San Mateo Yucutindoo, que durante muchos años fue cabecera municipal, hasta que el Congreso determinó que la sede del municipio fuera trasladada a Zapotitlán del Río. Desde entonces, los pobladores de Yucutindoo se movilizan periódicamente para exigir que se reconozca su categoría de municipio. La conflictividad agraria que esta localidad enfrenta con varias de sus circunvecinas combina en este caso su pretensión de convertirse en cabecera municipal con la defensa territorial. Lo que está en juego es la capacidad de la localidad, comunidad, para autogobernarse; a ello obedece la petición de ser reconocidos como municipios, pues según las normas del Estado mexicano esa figura es la base de su sistema político.

Un caso sin conflicto, que ilustra esa compleja integración y heterogeneidad de los municipios oaxaqueños, es el de San José del Progreso, Ocotlán. Como hemos señalado, la comunidad agraria puede definirse con respecto a la propiedad del suelo y no exactamente del territorio, como aquí fue definido; así, de manera legal, la institución municipal se refiere al gobierno y la administración de una población que se encuentra asentada en un área geográfica determinada, y no hace referencia a una unidad agraria o a un territorio. En el caso que estamos comentando, la comunidad agraria la constituye el ejido de San José del Progreso, en el cual están asentadas las poblaciones de San José del Progreso (cabecera municipal), El Porvenir, El Cuajilote, Maguey Largo y varias rancherías. Sin embargo, si

bien en tareas ejidales los habitantes de las agencias participan activamente, en los asuntos municipales, incluida la elección de autoridades, mantienen su autonomía y no intervienen. Este municipio, además, tiene otra agencia, La Garzona, que cuenta con su propio ejido.

La peculiaridad de este municipio estriba en que dos de sus localidades están integradas a comunidades agrarias que a su vez forman parte de otros municipios. Tal es el caso de Los Vásquez, que pertenece al ejido de San Pedro Mártir. Similar situación ocurre con Lachilana, que se asienta en el ejido de San Matías Chilazoa. Aunque esta singular situación no ha ocasionado desavenencias entre las diferentes comunidades agrarias, sí es motivo de algunos inconvenientes administrativos como lo constituye el hecho de que Lachilana pague el predial en San José del Progreso, siendo que sus terrenos pertenecen a la jurisdicción agraria de Chilazoa.

Estos son algunos ejemplos que sirven para ilustrar la complejidad de lo que en Oaxaca se entiende por autonomía comunitaria. La autonomía en este caso es el ejercicio de prácticas mediante las cuales se mantiene un gobierno local en un determinado espacio territorial que se reclama como propio. Esta es una práctica que contradice las pretensiones del Estado mexicano que persigue, al igual que la política colonial, imponer un solo tipo de gobierno en todo el país, ofreciendo una concepción alternativa a la de la organización nacional, que parte del municipio libre; en este caso se enfatiza la autonomía política local y el derecho a un territorio propio; se trata de una propuesta radical, ya que atiende a la base, la célula, en la que se sostiene la organización política del Estado mexicano.

#### **LAS REFORMAS A LAS LEYES ELECTORALES OAXAQUEÑAS, UNA MANIFESTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL RECONOCIMIENTO**

En México, dada su realidad multiétnica, existen reclamos de representación política de esta índole que provienen principalmente de integrantes de los grupos indígenas. El ejemplo más claro de esta situación lo representan las distintas manifestaciones sociales que

se hicieron patentes a partir de los años ochenta y noventa, en que participan algunos sectores que conforman, desde entonces, un movimiento singular defienden defensa de la preservación de formas de organización social, política y cultural particulares y el respeto y reconocimiento jurídico para ellas.

En Oaxaca, por otro lado, esta movilización es coincidente y promotora de un proceso de cambios en el marco jurídico estatal, que inicia en 1990 con una serie de reformas constitucionales para reconocer algunos de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. En ese contexto, en 1995 se modifica la Constitución local y el código electoral estatal, con el fin de proteger las prácticas consuetudinarias utilizadas hasta entonces por las comunidades para designar a sus autoridades comunitarias. El reconocimiento de ese derecho implicaba aceptar la existencia, en el ámbito municipal, de un sistema jurídico-normativo similar al derecho positivo, pero propio y diferenciado.<sup>6</sup>

Varios estudios han mostrado que la legalización de las normas locales respondió a intenciones divergentes, y parece también tener los efectos más variados y algunas veces contradictorios (Anaya 2006: 100, Hernández 2007: 52-77, Juan 2003: 10, Recondo 2007: 171-250). Existe un consenso en que las demandas de las organizaciones indígenas, el levantamiento zapatista y el temor de los priistas a perder el control sobre una importante porción de municipios fueron los principales factores que propiciaron el reconocimiento jurídico de las normas locales para la designación de las autoridades municipales, a lo que actualmente se conoce también oficial como *sistemas normativos internos*.<sup>7</sup>

Esta acción ha generado polémicas. Los extremos de la discusión varían entre quienes defienden la idea de que los *sistemas normativos internos* son una manera en la que los grupos indígenas manifiestan su identidad y por lo tanto deben ser defendidos a toda costa, y quienes manifiestan que estas prácticas se caracterizan por acciones de tipo antidemocrático y, por lo tanto, deben ser denunciadas y combatidas.

En los hechos, la reforma tiene varias caras. Por un lado, representa un avance en las demandas de las organizaciones indígenas acerca del reconocimiento de la diferencia cultural; pero, por otro, tiene un efecto contrario, toda vez que a esas manifestaciones se han asociado, en algunos municipios, prácticas excluyentes. Tal pareciera que las reformas en lugar de resguardar a las comunidades de las influencias políticas de la arena nacional han abierto nuevos campos de conflicto y competencia por el poder en los ámbitos locales, dando lugar a situaciones en que los constreñimientos externos están amenazando a un tipo de gobernabilidad hasta entonces existente en las municipalidades.

Todo esto ha provocado problemas tanto legales como en la conceptualización de lo que sucede en las localidades oaxaqueñas. Mi experiencia en el trabajo de campo observando las elecciones municipales desde 2001 me ha permitido constatar que no se trata de dos sistemas opuestos o diferentes sino de un conjunto de formas de organización política que son resultado de procesos históricos interculturales de larga duración, que se remontan al periodo colonial, como se señaló al inicio de este texto.

Sin lugar a dudas, en los últimos veinte años las reformas que mayor impacto han tenido en la vida interna de los municipios son las efectuadas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO). Reformas que se llevaron a cabo mediante los decretos del 30 de agosto de 1995 y 30 de septiembre de 1997 (Instituto Estatal Electoral de Oaxaca 2001), y que tuvieron como antecedente jurídico el Convenio 169 de la OIT, que al ser ratificado por el gobierno mexicano adquirió categoría de ley suprema en el país. Ese convenio refiere y obliga al Estado mexicano sobre diversos aspectos de la organización política, social y cultural de las comunidades indígenas; por este carácter ha sido generador e impulsor de las últimas y más importantes transformaciones que sobre la materia han tenido las leyes en México y en Oaxaca en particular.

Las reformas al CIPPEO implicaban el reconocimiento de un derecho diferenciado, pues les otorgó a los habitantes de 418 municipios, de un total de 570 que existen en Oaxaca, la

facultad de elegir a sus autoridades siguiendo los procedimientos de lo que hasta entonces eran consideradas sus normas consuetudinarias.<sup>8</sup> Con esta acción, en el contexto mexicano, Oaxaca fue considerada como la entidad federativa con la legislación más avanzada en la materia. Tal hecho no representaba una solución cabal para las demandas indígenas, pues las reformas tienen restricciones; algunas de ellas como resultado de las limitaciones que la Constitución federal le impone a las legislaturas locales para legislar en esta materia (Chenaut y Sierra 1995, López 1998: 130); no hay que olvidar que, como afirma Tully (1995: 5), las constituciones amplias tienen una naturaleza imperialista, pues sin duda, en contra de lo que supone la propuesta liberal, imponen un punto de vista cultural; por lo que el reto consiste en construir propuestas que respeten la diversidad sin olvidar que las marcos legales nacionales tienen un carácter cultural difícil de trascender.

En México y en Oaxaca se ha popularizado la idea de que las modificaciones del CIPPEO estaban, más que nada, destinadas a satisfacer los reclamos políticos de los municipios indígenas; sin embargo, el número de municipalidades registradas bajo este sistema indica que muchas unidades administrativas con proporciones de población indígena muy pequeñas también se incluyeron en este régimen.<sup>9</sup> El acontecimiento inverso es igualmente cierto: algunos municipios con proporciones altas de población hablante de alguna lengua indígena eligen a sus autoridades municipales bajo el sistema de partidos. También hay que considerar que los 418 municipios (73% del total de los municipios de la entidad) que hasta el 2012<sup>10</sup> se regían por el régimen electoral de sistemas normativos internos contienen sólo 36% de la población total del estado, pero, de igual manera, es cierto que existe una tendencia que muestra que entre más alta es la proporción de población indígena en el municipio, mayores son las posibilidades de que éste se encuentre entre los que se rigen por el sistema de usos y costumbres (véase cuadro1).

Cuadro 1. Oaxaca: Número de municipios según Régimen Electoral y porcentaje de población hablante de alguna lengua indígena 2010.

Régimen electoral	Porcentaje de población que habla alguna lengua indígena					Total
	0-20%	21-40%	41-60%	61-80%	81-100%	
Sistemas Normativos Internos (usos y costumbres)	178 municipios 66%	33 municipios 61%	43 municipios 84%	36 municipios 77%	127 municipios 86%	417 municipios 73%
Partidos Políticos	93 municipios 34 %	21 municipios 39%	8 municipios 16%	11 municipios 23%	20 municipios 14%	153 municipios 27%
Total	271 municipios 100%	54 municipios 100%	51 municipios 100%	47 municipios 100%	147 municipios 100%	570 municipios 100%

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, México.

El reconocimiento de los sistemas normativos internos hizo visibles algunas de las tensiones existentes en los municipios que se inscriben en este régimen electoral, especialmente las que existen entre las cabeceras y las agencias municipales. En el pasado reciente una gran parte de las agencias municipales funcionaban casi de la misma manera que las cabeceras y mantenían una autonomía equivalente. Cabeceras y agencias marchaban como comunidades independientes unas de otras aunque tuvieran una relación formal y ritual; por ejemplo, los agentes municipales esporádicamente tenían alguna relación con las autoridades de la cabecera, especialmente asistían a la cabecera a recibir de manos del presidente municipal la vara de mando y el documento que los acreditaba como autoridades de su localidad; en las funciones formales el agente municipal dentro de su comunidad tenía más o menos las mismas responsabilidades que las de un presidente municipal, por esa razón en muchas localidades al agente municipal se le llama «presidente».

En los últimos años, y en especial en las últimas elecciones municipales, se observa una tendencia en la que las agencias que habían mantenido una relación independiente de las cabeceras exigen ahora su participación en la elección de las autoridades municipales. Si tomamos en cuenta que 293 municipios no tienen agencias municipales, la cifra de los que tienen problemas puede ser de alrededor de 100 municipios. Es indudable que los distintos tipos de problemas y conflictos que se están presentando en los municipios oaxaqueños deterioran el potencial que pudieran tener para hacer más eficiente el funcionamiento y la administración de los gobiernos locales frente a las necesidades y demandas de la población.

La relación entre las agencias y los municipios pudo haber sido entendida, por ambas, de respeto e independencia mutua, o de indiferencia. Las cabeceras no interferían en la vida de las agencias y viceversa. Pero todo cambió en 1995, cuando el gobierno federal destinó recursos para ser administrados directamente por el cabildo, integrado en Oaxaca por las autoridades de las cabeceras. Considerando la autonomía con la que funcionaban las localidades que integran los municipios, las autoridades de las cabeceras utilizaron la hacienda para beneficio de la sede municipal, e ignoraron a sus respectivas agencias.

Es precisamente a partir de esta situación que se modifica la relación entre las agencias y las cabeceras: súbitamente estas últimas recibieron cantidades considerables, comparadas con sus presupuestos previos, lo que las diferenció desproporcionadamente de las agencias. Las autoridades de las cabeceras comenzaron a manejar los recursos como si estuvieran destinados exclusivamente para cubrir sus necesidades. Y fue a partir de entonces que se hicieron visibles los conflictos por la distribución de esos ingresos entre las distintas comunidades que componen los municipios.

Con la expectativa de poder aumentar los porcentajes de lo que reciben de las aportaciones federales, los habitantes de las agencias han buscado su participación en el proceso de

designación de las autoridades municipales. En algunas ocasiones, jugando con esta esperanza, las agencias han sido involucradas en los conflictos que se dan por la lucha del poder entre los grupos existentes en las cabeceras. Además, se suma una actitud discriminatoria para con las agencias. En las cabeceras de algunos municipios vive menos gente indígena que en las agencias, o aunque no fuera este el caso, generalmente existe una relación de discriminación con respecto a las agencias.

Los argumentos que los habitantes de las cabeceras han esgrimido en contra de la participación de las agencias, los vecinados y las colonias y fraccionamientos son varios. Se aduce que en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos existe un escalafón de cargos, que en cada comunidad la gente conoce a sus integrantes y que entonces la participación de las agencias rompe con esta situación que da sentido al sistema escalafonario; se esgrime que la gente de las agencias, colonias o fraccionamientos tendría que prestar sus servicios, tanto el de los cargos comunitarios como el del tequio, en ambos lugares, en la agencia y en la cabecera.

Las autoridades que son electas para integrar los gobiernos municipales por medio de los sistemas normativos internos requieren una gran cantidad de tiempo y esfuerzo para que los servidores puedan realizar adecuadamente sus funciones. En estos casos, el argumento antes citado tiene validez, ya que en caso de que un individuo tuviera que cumplir su servicio en las dos localidades tendría que erogar una gran cantidad de dinero y de tiempo para poder mantener su estatus de ciudadano comunitario en ambas lugares.

La experiencia muestra que existen aquí varios niveles de participación y relación. Las comunidades practican un sistema de gobierno en el que cada localidad es una unidad y según ese criterio elige a sus autoridades. Si fuera 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, una persona tendría muchas limitaciones para participar cabalmente como ciudadano comunitario en dos localidades. En ese sentido, tienen

validez los argumentos de los que se oponen a la participación de las agencias. Pero no resuelve la discusión sobre la distribución de los recursos que recibe el municipio del gobierno federal, especialmente el de los ramos 33 y 28. La descentralización ha dado lugar a un ambiente en que se establece una relación desigual entre las cabeceras y las agencias y es precisamente por este hecho que se manifiestan la mayoría de las inconformidades.

Una estrategia a la que recurren las agencias para obtener un trato más justo es precisamente la de pedir su participación en el proceso electoral, como un paso para tener un representante en el cabildo que promueva y defienda los intereses de la agencia, pero el problema no es de tipo electoral sino de la distribución de los recursos. Mientras en los municipios no hubo abundantes recursos que disputarse, la aplicación de las reglas comunitarias fue posible de manera, incluso, ortodoxa. Con la aparición de las participaciones y de una mayor apertura de la competencia por el poder, la contienda comunitaria adquiere otras proporciones, las reglas de los sistemas normativos internos, por su flexibilidad, se convierten en un elemento de conflicto, porque cada uno quiere también interpretarlas a su manera tanto para satisfacer intereses personales o de grupo como para defender la autonomía comunitaria. La lucha entre agencias y cabeceras muestra esta tensión que existe entre las tendencias para preservar la autonomía local, comunitaria, la diversidad en las formas de gobierno y los que propugnan la centralización de las decisiones y homogeneización del sistema político a través del municipio. Los nuevos mecanismos implementados por el Estado mexicano, a través de la descentralización, están exacerbando estas tensiones.

#### **PARA CONCLUIR**

En la historia reciente de México los reclamos autonómicos y del establecimiento de políticas del reconocimiento se han visibilizado, pero no son novedades. Esta situación cobra mayor relevancia si consideramos el contexto oaxaqueño en que la autonomía comunitaria se ha mantenido desde tiempos coloniales y ha prevalecido por encima de la formal unidad municipal impuesta en el periodo posrevolucionario. Por esa razón, en esta

entidad adquieren especial relevancia los reclamos autonómicos de los pueblos indígenas que demandan mayores atribuciones a la comunidad, para que se establezcan esquemas puntuales de reconocimiento jurídico a su autonomía política y derechos territoriales. Esta preocupación y propuesta se ha manifestado en distintos ámbitos y entidades del país; pero es más compleja en casos como el de Oaxaca, en que las instituciones consideradas propias de los pueblos indígenas han recibido reconocimientos ambiguos en los ordenamientos jurídicos respectivos, ya que no necesariamente están definidas claramente las formas de articulación entre poder local y otros ámbitos, como lo son el municipal, el estatal o el federal. Lo que aquí se muestra es que aunque existe una propuesta de reconocimiento de las instituciones indígenas, también persisten otras estructuras del Estado que impiden que distintas formas de organización política, construidas históricamente por los pueblos indígenas, puedan desarrollarse en toda su capacidad y establecer una relación horizontal con otras instituciones del Estado.

La persistencia, por siglos, de esta aspiración solo se puede entender cuando se evalúa el capital social de las comunidades oaxaqueñas que les facilita formas de adaptación o resistencia frente a los embates externos y pueden así mantener la autonomía que tradicionalmente han ejercido para regular sus asuntos internos. En este sentido la autonomía la han mantenido vigente en los hechos, especialmente asociada con una territorialidad real o imaginaria, aunque su vinculación con la demanda política de reconocimiento jurídico es relativamente reciente, y se enfrenta a múltiples dificultades para concretarse. Sin embargo, con reconocimiento o sin él, esta es una práctica de larga duración en y de las comunidades oaxaqueñas y es imprescindible para explicar cómo y por qué han podido mantener una identidad comunitaria sustentada en un sistema político social peculiar cuyo ejercicio les ha permitido la preservación del gobierno local sin intervención externa, lo que explica por qué la defensa y demanda de la autonomía política para el caso oaxaqueño estén centradas en el ámbito comunitario.

## FUENTES DE CONSULTA

- Aguirre Beltrán, Gonzalo, 1991, *Formas de gobierno indígena*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Anaya Muñoz, Alejandro, 2006, *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La Legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, México.
- Bailón Corres, Jaime, 1999, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México. Una historia política de Oaxaca*, El Colegio de México, México.
- Bautista, Juan Antonio, Beatriz Martínez, Tomas Martínez, Benjamín Peña y Javier Ramírez, 2007, «El sistema de usos y costumbres bajo el poder económico y político local en el municipio de Matatlán», en *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, coordinado por Jorge Hernández Díaz, Siglo XXI Editores, México, pp. 131-150.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli, 1998, «Remunicipalización en Chiapas: los retos», en *Memoria. Revista de política y cultura*, n. 114, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, A. C., México, pp. 14-25.
- Carmagnani, Marcello, 1988, *El regreso de los dioses: El proceso de reconstrucción de la identidad étnica en Oaxaca, siglos XVII y XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Carrasco, Pedro, 1961, «The Civil-Religious Hierarchy in Mesoamerican Communities: Pre-Spanish Background and Colonial Development», *American Anthropologist* v. 63, n. 3, American Anthropological Association, EEUU, pp. 483-497.
- Chenaut González, Victoria y Teresa Sierra (coords.), 1995, «Orden Jurídico y comunidad indígena en el Porfiriato», en *Pueblos indígenas ante el Derecho*, CIESAS, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, pp. 79-100.
- Dehouve, Daniele, 2001, *Ensayo de Geopolítica Indígena. Los municipios tlapanecos*. CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México.

- Flores Félix, José Joaquín, 1998, «Historia y poderes locales, la recomposición de los municipios en la Montaña de Guerrero», *Cuadernos Agrarios*, año VIII, n. 16, Nueva Época, México, pp. 105-119.
- Gobierno del Estado de Oaxaca, 1992, *Catálogo de Localidades del Estado de Oaxaca*, Secretaría de Planeación, Dirección de Desarrollo de Sistemas, Oaxaca, México.
- González Navarro, Moisés, 1958, «Indio y propiedad en Oaxaca», *Historia Mexicana*, v. 8, n. 2, El Colegio de México, México, pp. 175-191.
- Greenberg, James B., 1987, *Religión y economía entre los Chatinos*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Hernández Díaz, Jorge y Leonel Víctor Juan Martínez, 2007, *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, Miguel Ángel Porrúa, IIS-UABJO, México.
- Hernández Díaz, Jorge, 2002, «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*, coordinado por Leticia Santín, SEDESOL, INDESOL, FLACSO, México, pp. 75-105.
- Hernández Díaz, Jorge, 2007, «Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca», en *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, coordinado por Hernández Díaz, Jorge, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad “Benito Juárez de Oaxaca (IIS-UABJO), Siglo XXI Editores, México, pp. 35-86.
- Hernández Díaz, Jorge y Javier Parra Mora, 1994, *Violencia y cambio social en la región Triqui*, IIS-UABJO, Consejo Estatal de Población de Oaxaca, México.
- Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO), 2001, *Compendio de Legislación Electoral*, IEEO, Oaxaca.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010, *Censo de población y Vivienda 2010 Oaxaca*, INEGI, México.
- Juan Martínez, Víctor Leonel, 2003, «La disputa por el poder municipal en Oaxaca; ¿son antagónicos la democracia y los usos y costumbres?», *Revista América Indígena*,

- v. 59, n. 2, Instituto Indigenista Interamericano, México, pp. 9-27.
- Juan Martínez, Víctor Leonel, 2007, «El municipio autónomo Triqui. La disputa por el control regional», *Revista En Marcha*, n. 88, México, pp. 6-8.
- López Bárcenas, Francisco, 1998, «Entre lo propio y lo ajeno», *El Sistema Electoral Consuetudinario en Oaxaca*, Ce Acatl, Oaxaca.
- Martínez Luna, Jaime, 1995, «¿Es la comunidad nuestra identidad?», Suplemento *Ojarasca*, n. 42-43, La Jornada, México, pp. 34-38.
- Martínez Luna, Jaime, 2003, *Comunalidad y desarrollo*, Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño A. C., CONACULTA, México.
- Medina, Andrés, 1995, «Los sistemas de cargos en la cuenca de México: Una primera aproximación a su trasfondo histórico», *Alteridades*, v. 5, n. 9, UAM-Iztapalapa, México, pp. 7-23.
- Mendoza García, Edgar, 2011, *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*, UAM-Azcapotzalco, UABJO, CIESAS, México.
- Miranda, José y Silvio Zavala, 1994, «Política indigenista de la Corona», en *Usos y costumbres de la población indígena de México*, compilado por Valdivia, Teresa, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Nader, Laura, 1998, *Ideología armónica-justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca*, CIESAS, Instituto Oaxaqueño de las Culturas, México.
- Nicasio González, Maribel, 2006, «Cochoapa el Grande, el nuevo municipio: la gestión comunitaria, ganancia de partidos», *II Mesa Redonda El conocimiento antropológico e histórico sobre Guerrero. Las regiones histórico-culturales: sus problemas e interacciones*, 23-25 de agosto, INAH, Grupo Multidisciplinario de Estudios sobre Guerrero, México.
- Ornelas López, José Luz, 1988, «Los municipios indígenas de Oaxaca», en *La problemática municipal en Oaxaca*, compilado por Fausto Díaz y José Luz Ornelas, IIS-UABJO, Cuadernos de Investigación, México, pp. 1-35.
- Ramos Morales, Fernando, 2004, «Cultura y desarrollo comunalitario. Santa María

Yavesía», Tesis de maestría, UAM, México.

Recondo, David (editor), 2007, *La política del atopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México.

Regino Montes, Adelfo, 2002, «La Comunalidad, raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas», *México Indígena*, v. 1, n. 2, Nueva Época, Instituto Nacional Indigenista, México, pp. 7-14.

Santos Gómez, Hugo, 1999, «Conflictos agrarios en la región mixe: Cacalotepec vs. Huayapam», *Estudios Agrarios*, n. 11, Procuraduría agraria, México, pp. 145-160.

Tully, James, 1995, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an age of diversity*, Cambridge University Press, Cambridge.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Dentro del federalismo mexicano el gobierno local alude al municipio, puesto que al haber solo tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), el nivel inferior de administración pública municipal es el gobierno «más local».

<sup>2</sup> Esta prerrogativa de autonomía ha sido aprovechada singularmente por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas. Como argumenta Burguete Cal y Mayor (1998), «las autonomías *de facto* (en su escala de comunidad, municipio y región) han sido la principal estrategia del EZLN para desafiar al Estado, y nicho en donde se ha establecido la rebeldía».

<sup>3</sup> Es pertinente aclarar que la posesión territorial legal es importante, aunque no lo es necesariamente para todos los casos (Hernández y Juan 2007).

<sup>4</sup> Entre los hombres de mayor edad de Lachatao existen viejos resentimientos contra los de Amatlán, pues consideran que éste se formó gracias a que Lachatao permitió que un grupo de familias se asentaran en el lugar, lo que los hace aparecer como los «arrimados» y por ende sin derecho a gozar de los beneficios de esas tierras.

<sup>5</sup> 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 Manuel García Vígil, expide el Decreto No. 20 por el que crea el impuesto para la elaboración de mezcal. Los productores de mezcal de Güilá se oponen al cumplimiento de tal decreto, y en ese contexto se produce el asesinato de los inspectores fiscales asignados a esta comunidad. Frente a este suceso, la XXXVII Legislatura constitucional del Estado libre y soberano de Oaxaca decretó, con fundamento en la fracción V del artículo 59 de la Constitución política del estado, la desaparición del municipio de San Pablo Güilá (Bautista et al. 2007).

<sup>6</sup> Con el nombre de *Elección por usos y costumbres de las comunidades indígenas*, en 1995, el Congreso local aprobó un libro, el IV, que se adiciona al código electoral oaxaqueño; en 1997, la denominación cambió a *Normas de derecho consuetudinario*. La iniciativa de ley propuso la legitimación de la elección de los integrantes del

---

cabildo según la tradición local imperante; de esta forma, daba reconocimiento a una práctica corriente por la vía de los hechos en los municipios oaxaqueños; como consecuencia de ello se reformó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPEEO). En 2012 una nueva reforma al CIPEEO también modifica el nombre de este sistema electoral y lo bautiza como sistemas normativos internos.

<sup>7</sup> Las reformas igualmente contribuyeron a popularizar el término de *usos y costumbres* bajo el cual se uniforma un conjunto de prácticas que, sin embargo, por ser disímiles, difícilmente pueden agruparse en una sola denominación.

<sup>8</sup> Con base en los contenidos del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo, de la cual México es integrante, la Ley Orgánica Municipal establece que: «En las elecciones se respetarán las tradiciones, usos, costumbres y prácticas democráticas de las comunidades» (Instituto Estatal Electoral, 2001). Con estos antecedentes, el constituyente local aprobó una ley en la que se reconoce el derecho de los municipios oaxaqueños de elegir sus representantes comunitarios a partir de sus normas incluidas en los sistemas normativos internos. La que se conoce como la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca también apunta en este sentido, al determinar en su capítulo V el reconocimiento jurídico de los sistemas normativos de los pueblos indígenas; el artículo 28 establece: «El estado de Oaxaca reconoce la existencia de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias específicas en cada pueblo, comunidad y municipio del estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias. Por tanto, en el Estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso» (Instituto Estatal Electoral, 2001).

<sup>9</sup> La administración política de Oaxaca esta compuesta por 570 municipios, 731 agencias municipales, 1,529 agencias de policía municipal, y 748 núcleos rurales, también conocidos como rancherías, para hacer un total de 3,578 localidades con categoría política y administrativa reconocida, esto de entre más de 10 mil localidades existentes actualmente en el estado. Un número importante de los municipios oaxaqueños se distingue por contar con altas proporciones de población indígena.

<sup>10</sup> Para el proceso electoral municipal de 2013, el municipio de San Andrés Cabecera Nueva pidió su cambio del régimen de Sistemas Normativos Internos al de Partidos Políticos.

**Fecha de recepción: 13 de enero de 2013.**

**Fecha de aceptación: 15 de abril de 2013.**