

Innovando la tradición. Autonomía indígena, representación política y gobernabilidad en Oaxaca

Víctor Leonel Juan Martínez

En enero de 2014, una vez que había concluido la etapa de calificación de las elecciones municipales que realizó el órgano electoral en Oaxaca, se presentó ante esa institución un grupo de ciudadanos de Santiago Camotlán para solicitar el reconocimiento formal a sus autoridades municipales.¹ Los representantes de las diversas comunidades de ese municipio refirieron que su tardía llegada —en términos de las formalidades normativas— derivaba del proceso realizado para construir acuerdos acerca de la nueva forma que adoptaría su gobierno local. En ese municipio, históricamente las ocho comunidades que lo integran mantenían su autonomía comunitaria, por tanto, cada una elegía a su gobierno local sin la participación de las otras. Derivado de ello, el ayuntamiento, que formalmente es el gobierno de un municipio, era la autoridad local de la cabecera municipal, por lo que las otras comunidades no participaban en la elección de sus integrantes. Las comunidades son: Santiago Camotlán (cabecera municipal), Asunción Lachixila, Cristo Rey la Selva, San Francisco Yovego, San Miguel Reaguí, La Chachalaca, Arroyo Macho y San Mateo Éxodo.

1 De acuerdo con el Código Electoral, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca es la instancia encargada de calificar y validar los comicios municipales y de otorgar la constancia de mayoría a las autoridades electas. En 2013 se realizaron comicios municipales, cuyo periodo electoral formal concluyó el 31 de diciembre de ese año.

Por diversas razones, que se explicarán más adelante, recientemente las agencias municipales y de policía (comunidades submunicipales) exigían su participación en la elección del gobierno municipal, en municipios en los que tradicionalmente no participaban.² Ante esa situación, acudían a instancias institucionales para que mediaran y resolvieran las nuevas demandas; sin embargo, las soluciones que les ofertaban desde las resoluciones jurisdiccionales, el órgano electoral y el gobierno estatal no correspondían con sus pretensiones ni resolvían el problema, pues se ceñían a las formas del ayuntamiento tradicional y la representación política liberal. Ante esa situación, en Camotlán, las comunidades empezaron a tejer acuerdos y diseñar un nuevo modelo de organización.

Una posición reiterada por la ciudadanía de las diversas comunidades es que no deseaban cambiar sus usos y costumbres, sino ajustarlos a su nueva realidad. Ya sin la intervención de las instituciones, las asambleas discutieron cómo redefinir nuevas reglas para el municipio, sin avasallar a la comunidad cabecera, pero garantizando la representación de las agencias. Se realizaron, incluso, asambleas generales, una práctica que se había abandonado décadas atrás, en la que se reunían los pobladores de todas las agencias en una comunidad, o bien se sectorizaba de acuerdo con la ubicación geográfica.

En diciembre de 2013, sin la participación de San Miguel Reaguí, se llegó a un acuerdo que reconfiguró la ciudadanía, su ejercicio y el sistema de organización social de Camotlán (Unosjo s. f.):

- 1) Se integraron dos bloques de comunidades en razón de su ubicación geográfica: I y II.
- 2) Cada comunidad elegiría a un concejal para que se integre al ayuntamiento.
- 3) En la asamblea general de cada bloque, se determinaría el cargo específico a ocupar.

² El diagnóstico de conflictividad (Velásquez y Juan 2013, 14-5) establece que de un universo de 288 municipios que se conforman por más de una comunidad, en 54 % todas las comunidades (agencias) participan en la elección del ayuntamiento, además de elegir a sus propias autoridades; mientras que en 46 % cada comunidad elige a sus autoridades, y es una prerrogativa de la cabecera la elección del ayuntamiento.

- 4) Se integrarían, a su vez, dos bloques de cargos: I) presidente municipal, regidor de obras, regidor de educación y tesorero, y II) síndico municipal, regidor de hacienda, regidor de salud y secretario. Cada año se alternarían los cargos entre los bloques de comunidades.
- 5) La cabecera municipal nombraría a su gobierno local, la cual deberá ser respetada, igual que a los gobiernos locales de cada comunidad. Las autoridades comunitarias se encargarían del gobierno y la impartición de justicia.
- 6) El ayuntamiento tendría facultades de coordinación administrativa, representación política al exterior del municipio, gestión social y atención a las necesidades y la problemática general de las comunidades.

Esta reconfiguración dio un salto cualitativo en la solución de las diferencias y mostró la capacidad de construcción de alternativas por parte de las comunidades, pero tenía un escollo: el administrador municipal³ buscaba por todos los medios evitar que se concretara la elección. San Miguel Reagú se resistía a un acuerdo en el que no tuviera al menos dos posiciones de importancia: presidencia y tesorería. Pese a ello, en enero de 2014 se realizaron las asambleas electivas de cada bloque; si bien Reagú no asistió, se le reservó una concejalía. Iniciaron los avatares para su reconocimiento; la legislación establece que para una elección extraordinaria debe mediar una convocatoria del Congreso local. El tribunal estatal, en una interpretación progresista de la legislación, ordenó al órgano correspondiente calificar los comicios.

3 El administrador municipal era una figura que existía en la legislación oaxaqueña hasta 2017. El administrador era designado por el Congreso local, ante la ausencia de autoridades municipales, bien porque no se hizo una elección, porque esta fue invalidada o porque se desaparecieron los poderes municipales. Desde la última década del siglo xx, los administradores empezaron a desempeñar un papel relevante; ante la pérdida electoral que tuvo el Partido Revolucionario Institucional en los municipios, el administrador hacía las tareas políticas para recuperar el control municipal para el gobernador y su partido. La cuestión terminó de pervertirse a medida que los ayuntamientos empezaron a recibir mayores recursos públicos. La figura del administrador pasó de ser un agente de intermediación política a proveedor de recursos para los padrinzgos que lo llevaran al cargo (diputados, partidos políticos, funcionarios gubernamentales). En 2010, con el nuevo gobierno de Gabino Cué, la designación de los administradores se hizo como reparto de cuotas entre los partidos políticos representados en el Congreso; de ahí su negativa a sustituirlos, a desaparecer la figura o a poner una normatividad precisa para que operaran.

Por su parte, en el IEEPCO, los partidos políticos —particularmente el Partido de la Revolución Democrática— buscaron, a toda costa, evitar que se declararan válidos, pues el administrador municipal era posición de ese partido. Finalmente la elección fue validada.

Los actores externos —administrador y partido político— recurrieron entonces a una estratagema: buscaron a una persona que se inconformara con el proceso electoral. Una mujer se prestó a ello: interpuso un recurso en el que adujo exclusión por género. Efectivamente, no en todas las comunidades de Camotlán participaron mujeres; en ese proceso lo hicieron solo en la asamblea de la cabecera, justo de donde es la persona que impugnó. Un derecho que requiere una óptica pluralista e intercultural para ser garantizado sin vulnerar otros derechos. En las demás comunidades se señaló que las mujeres no tenían restringidos sus derechos y que en las subsecuentes asambleas las integrarían, y así lo hicieron en los comicios de 2016. El Tribunal Estatal Electoral anuló la elección en junio de 2014, y la invalidez de esa elección la reafirmó la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en agosto de ese año. El ayuntamiento de composición solo gobernó durante algunos meses.

Las resoluciones de los tribunales, lejos de buscar una salida que armonizara y garantizara los derechos de la colectividad y los individuales, anularon la elección y echaron por la borda el esfuerzo de construcción de una ciudadanía intercomunitaria, así como el trabajo de consenso de, al menos, tres años, además de poner en riesgo la gobernabilidad municipal; en cambio, favorecieron los intereses del administrador municipal y de un partido político.

Pese a todo, esa nueva forma organizativa ha tomado carta de naturalización en las subsecuentes elecciones en Camotlán, aunque con algunas modificaciones realizadas en 2015 (Unosjo s. f.).

En otros lugares, esas diferencias han devenido en violencia: en Santiago Choapam, en 2011, hubo 10 muertos derivados del conflicto entre agencias y la cabecera, y en Santiago Yaveo, durante tres periodos municipales les fue impuesto un administrador municipal, hasta que construyeron acuerdos para garantizar la representación política de todas las comunidades. En este trabajo se revisan cómo se han diseñado nuevas formas de representación política, particularmente en el régimen de los sistemas normativos internos o indígenas.

Ciudadanías y los dilemas de la representación política

Una de las principales demandas del movimiento indígena en las últimas décadas es la autonomía política, expresada en dos ámbitos:

- 1) Como mecanismo para la representación de sus pueblos en el espacio estatal.
- 2) Como capacidad de autogobierno.

A esa demanda han seguido diversas respuestas. En el primer caso, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece el derecho de los pueblos indígenas a participar, en todos los ámbitos, en la adopción de decisiones que les conciernen (OIT, artículo 6, 2014a), cuyos representantes, como señala la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, deben ser “elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones” (OIT, artículo 18, 2014b). En el plano jurisdiccional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), al resolver el caso *Yatama vs. Nicaragua*, estableció que los partidos políticos no son la única vía de acceso a los cargos de representación popular y, por tanto, deben considerarse los mecanismos y normas de las comunidades indígenas (Martínez, Juan y Velásquez 2015).

En México, la representación indígena está lejos de ser garantizada, pese a que se han establecido algunas medidas afirmativas, como los 28 distritos electorales con mayoría de población indígena. Al respecto, hay distintos estudios (Sonnleitner 2013, Juan 2016, Narváez 2010 y Singer 2014), pero no es finalidad de este artículo explorar esa problemática.

En todo caso, no siempre queda claro qué se entiende por representación política, situación que se acentúa en el caso de las comunidades indígenas cuando se habla de ciudadanías colectivas o sectores que buscan la representación en los gobiernos locales.

La representación política es un concepto multidimensional, en tanto se emplea “como un concepto sintetizante de un fenómeno político que es ciertamente complejo en sus elementos constitutivos, pero es,

al mismo tiempo, unitario en sus finalidades, en su lógica causal” (Bobbio, Mattelucci y Pasquino 2000, 1390). Hanna Pitkin señala que, en todo caso, lo esencial es

identificar el contexto en que el que es correcta y explorar los presupuestos e implicaciones impuestas por ese contexto [Pues,] no se trata de crear representaciones o símbolos, sino de actuar por otros, y no precisamente los adornos formalistas que rodean a la acción, sino la sustancia de la actividad misma (Pitkin 1985, 12-3).

El objetivo de la representación es la exigencia definida claramente en una frase del medioevo: *quod omnes tangit ab omnibus probari debet* (lo que afecta a todos debe ser aprobado por todos). La lógica causal, como se verá, es también una demanda en los municipios de sistemas normativos que, en una lógica colectiva-comunitaria —esto es, no como un conjunto de ciudadanos con intereses comunes, sino, más bien, una comunidad integrada por una ciudadanía en una lógica colectiva—, ha generado reacomodos diversos, de algunos de los cuales se hablará en este trabajo.

El análisis teórico de la representación en la época contemporánea se ha dado fundamentalmente en el sistema de partidos políticos, a los cuales se les considera como los vehículos pertinentes para expresarla. Así, la representación se muestra con base en tres modelos (Bobbio, Mattelucci y Pasquino 2000):

- 1) Relación de delegación. El representante carece de iniciativa y autonomía, y es solo un ejecutor de las instrucciones que le imparten sus representados.
- 2) Relación fiduciaria. Atribuye al representante una posición de autonomía para su actuación, por lo cual la única guía para su acción es su percepción del interés de los representados.
- 3) Representación espejo o sociológica. Se centra en el efecto de conjunto y no en el papel de los representantes individuales; concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político; es una especie de representación en un mapa a escala que personifica la realidad (territorial).

Sin embargo, ninguno de estos modelos se aplica por sí mismo, normalmente hay una gama de combinaciones entre los tres que genera una capacidad de representación con distintas formulaciones de la realidad.

Pitkin asume una posición clara: no hay representación política si se actúa de manera estricta conforme a cualquiera de los casos. Representar no significa hacerse cargo de alguien, en un sentido paternalista, ni tampoco consultar y seguir indicaciones. La representación política tiene lugar cuando “se actúa conforme el interés de los representados, de una manera responsiva hacia ellos” (Pitkin 1985, 215).

En el terreno de la capacidad de autogobierno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la autonomía política (artículo 2). Este derecho, desde hace tiempo, se ha instalado en la realidad nacional. Al margen y en los márgenes de la legislación, históricamente los pueblos indígenas continuaron ejerciendo su capacidad de nombrar a sus gobiernos locales. En 1990, Oaxaca reformó su Constitución local para reconocer un conjunto de derechos de los pueblos indígenas. En 1995, hizo operativa la reforma al reconocer expresamente en su legislación electoral la elección por usos y costumbres.

En un importante número de municipios y comunidades, sus gobiernos locales se eligen de acuerdo con una organización política social construida con principios, normas, instituciones y procedimientos que tienen una concepción cultural y política basada en la vida comunitaria, y que se le conoce como usos y costumbres o sistemas normativos internos o indígenas. Este sistema se rige por principios colectivos de reciprocidad, complementariedad y servicio público para la construcción y el ejercicio de la ciudadanía, así como por mecanismos, también colectivos, de legitimación, en los cuales el cumplimiento de obligaciones es previo al ejercicio de los derechos (Juan 2016).

En el contexto de la crisis del sistema de partidos, el acceso al poder municipal por medio de las reglas propias de las comunidades indígenas se ha considerado como una de las alternativas ante los dilemas de la representación política en México (Recondo y Hemond 2002), aunque con un ámbito de aplicación aún limitado al terreno municipal.

La política del reconocimiento generó diversas consecuencias internas y externas. También mostró sus limitaciones: encuadrarlas al

ámbito municipal implicó reconocer la organización política nacional, pero no las formas organizativas de los pueblos indígenas. A la par corrieron otros procesos políticos, económicos y sociales, como la política de descentralización, la alta migración o el tránsito rural-urbano. En los municipios y comunidades de Oaxaca, este entrecruzamiento de procesos, junto con la legalización de sus normas comunitarias, generó una dinámica interna en la que distintos sectores (mujeres, migrantes, profesionales, vecindados, etcétera) empezaron a buscar las formas de participar en las asambleas y estar representados en las estructuras de gobierno comunitarias (Juan 2015 y 2016).

Al mismo tiempo, el reconocimiento se topó con un diseño organizativo de la república mexicana, basado en el federalismo y con tres ámbitos de gobierno claramente establecidos: federación, estados y municipios. Esta arquitectura institucional no correspondía necesariamente con las formas estructurales de los pueblos indígenas, particularmente en lo que se refiere a la institución municipal. Si bien en muchos casos esta figura se ha etnizado (Burguete 2011), en otros casos solo constituyó una fachada formalista de una organización interna basada en autonomías comunitarias, que fueron agrupadas, desde el Estado, de manera externa. En tanto se mantuvo su organización y autoridades propias, no se presentaron mayores problemas en asumirlas, hasta que nuevos procesos, como la descentralización de recursos, generaron una nueva dinámica que enfrentó a autonomías comunitarias entre sí.

El caso de Santa María Cuquila, Oaxaca, puede ilustrar esa situación. Hasta 1938 constituyó un municipio integrado con 13 comunidades. En ese año le fue retirada esa categoría político-administrativa y las poblaciones que lo conformaban fueron incorporadas, como agencias municipales y de policía, al municipio de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco. Pese a ello, Cuquila se mantuvo como una sola comunidad, en tanto esas 13 poblaciones compartían el mismo territorio comunal y habían construido una sólida identidad común. En años recientes, ante la llegada de las participaciones federales al municipio, tales poblaciones actúan como unidad ante el ayuntamiento, negocian y acuerdan como una sola comunidad e, incluso, mantienen como su localidad principal a Cuquila, en la cual se instala lo que denominan la Presidencia histórica, que es su gobierno local.

La incidencia de estos procesos, de las resoluciones jurisdiccionales y de los instrumentos para el ejercicio de derechos tienen una respuesta desde las comunidades, en la reconstitución o modificación de sus sistemas normativos y sus esquemas de representación política, así como en las transformaciones de las formas para la construcción, adquisición y ejercicio de la ciudadanía. Lo anterior ha derivado en tejer nuevos entramados institucionales para garantizar la representación política: son ciudadanía colectivas que se insertan en colectividades más amplias, a la par que las ciudadanía individuales también exigen y encuentran alternativas a ese derecho a la participación, o es una multiplicidad de ciudadanía que convergen en una persona —individual o colectiva— y que se ejercen de maneras distintas según el espacio-tiempo en que se desarrollan (Juan 2015).

En las comunidades subnacionales se generan nuevas formas del ejercicio de la ciudadanía y la representación política. En muchas poblaciones indígenas derivan en acuerdos inéditos que permiten superar exclusiones y situaciones críticas, sin romper con las bases del sistema, y tejen nuevas formas de gobernanza. Las transformaciones que han tenido algunas de sus instituciones tradicionales, como las mayordomías o las fiestas colectivas, han permitido resignificar otras, como la asamblea y la lengua, las cuales reafirman su identidad.

Este trabajo se centra en explorar y conocer esos significados y sus cambios, a partir del ejercicio de las múltiples ciudadanía que asumen, de acuerdo con el espacio-tiempo en que se desarrollan. En razón de los procesos que se analizan, la categoría empleada para el abordaje de estos procesos es la ciudadanía, en tanto que esta, y sus derechos inherentes, no se refiere únicamente a la estructura formal de una sociedad, también indica el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas (García 1995). La ciudadanía es fuente de identidad, integración y socialización, pero también es un ingrediente de exclusión, resistencia y transformación (Tamayo 2010, 17). El ciudadano es, pues, un sujeto de cambio social.

Los casos y procesos que se estudian permitirán acercarse al ejercicio cotidiano de la ciudadanía, así como al modo en que se acuerdan y renegocian las reglas que permiten a las personas su intervención y participación en el espacio público y en la toma de decisiones acerca del bienestar colectivo. Este trabajo se basa en tres ejes:

- 1) La legislación y sus avances, los obstáculos y los retrocesos, ligados a las posibilidades reales de participación y representación política indígena. Antes y después de la reforma constitucional de 2001 han habido avances sustanciales, pero también retrocesos, olvidos e, incluso, obstáculos normativos a su ejercicio.
- 2) Las resoluciones de los tribunales, mediante las cuales los órganos jurisdiccionales establecen criterios que permiten fortalecer o derruir la autonomía de los pueblos indígenas y sus mecanismos de representación política; se revisan, por tanto, algunas resoluciones en las elecciones municipales por sistemas normativos internos.
- 3) Los procesos de cambio social, la reconfiguración política y la modificación en los sistemas normativos en espacios subnacionales —el municipio y la comunidad—, que permiten apreciar el fortalecimiento o la atomización de las luchas autonómicas; el impacto de los nuevos contextos nacionales y regionales; las transformaciones de la dinámica comunitaria; el procesamiento de las diferencias y la conflictividad, y los mecanismos de control estatal.

Lucha por la autonomía. Los cambios legislativos

En los primeros tres lustros del siglo XXI, el movimiento indígena se ha visto desarticulado. Tras la reforma constitucional de 2001, del retraimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y del Congreso Nacional Indígena, la resistencia indígena tomó otros cursos; ya no se presenta como un frente aglutinador por una agenda nacional, sino como luchas locales contra proyectos extractivos o en defensa de su libre determinación. Además, ha experimentado nuevos caminos: el uso del derecho, la asunción de su autonomía para la elección de sus gobiernos, la reactivación y reformulación de mecanismos de representación política, la defensa del territorio y los recursos naturales, entre otros.

En contraste, el ejercicio de la autonomía desde lo local se ha fortalecido en poco más de dos décadas. Si se considera como punto de partida el reconocimiento a los usos y costumbres que en 1995 se dio

en la legislación de Oaxaca, se puede apreciar una amplia gama de experiencias de cómo han respondido en municipios de esa entidad federativa a los nuevos desafíos de la representación y se han construido inéditos modelos de gobierno y organización comunitaria, resolviendo sus diferencias internas, pero también casos en los que esas controversias han derivado en profundas crisis, con algunos episodios trágicos de violencia.

En ese periodo hubo también importantes reformas legislativas, tanto en el plano nacional como en el marco particular de Oaxaca, las cuales han dado otra dinámica a la autonomía y han marcado transformaciones a las formas organizativas de las comunidades indígenas. En 1992, la CPEUM reconoció el carácter pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas. Un año antes, México había firmado el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, a este tímido reconocimiento constitucional se habían anticipado otras entidades, como Guerrero (1987), Chiapas, Oaxaca, Querétaro (1990) e Hidalgo (1991). Oaxaca fue la más avanzada, en tanto que reconoció un conjunto de derechos de los pueblos indígenas. Posteriormente, en 1995, esta entidad se puso a la vanguardia al reconocer los usos y costumbres de las comunidades originarias para la elección de sus ayuntamientos e hizo, contrario a la tendencia declarativa de los cambios constitucionales de la época, operativo y viable el ejercicio de la autonomía política. De los 570 municipios, 418 se inscribieron en este régimen, hasta 2013, año en que San Andrés Cabecera Nueva cambió al régimen de partidos políticos.

Es importante señalar que desde 1985 se había establecido en la legislación de Tlaxcala un sistema de representación de las comunidades indígenas ante el ayuntamiento. Cada comunidad elegía a un regidor de pueblo, que se incorporaba al ayuntamiento electo por partidos políticos; pero en 1995 esta figura cambió a la de presidente de comunidad (Olmedo 1996).

En 1996, el gobierno federal y el EZLN firmaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar con el compromiso de que se traducirían en una reforma constitucional. Fue en 2001 cuando, con la llegada de un gobierno emanado del Partido Acción Nacional, la iniciativa de reforma constitucional fue enviada al Congreso de la Unión. Con distintas modificaciones, se aprobó una nueva redacción del artículo 2, en

materia de derechos y cultura indígenas, que reconoció, entre otras cosas, el derecho a la libre determinación y la autonomía política para elegir autoridades locales y definir el sistema de organización de las comunidades. Mandató también que las especificidades de estos derechos se determinarían por las legislaturas estatales.

Pese a que la reforma fue rechazada por el EZLN y el Congreso Nacional Indígena por haberse omitido partes sustanciales de los acuerdos firmados, ha propiciado que 28 entidades reformaran su marco jurídico local para reconocer derechos de los pueblos indígenas. En 12 entidades —Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz—, la legislación señala que el órgano electoral estatal coadyuva, acompaña o interviene en las elecciones por usos y costumbres de autoridades municipales o comunitarias o en la integración de los representantes de las comunidades en los ayuntamientos.

En Oaxaca, por su parte, hubo una nueva reforma electoral, en 1997, que cambió la denominación de usos y costumbres a normas de derecho consuetudinario. En 2007, en la Ley de Medios de Impugnación se establecieron recursos para los inconformes con el proceso electoral o sus resultados en ese régimen electoral; sin embargo, no tenían pertinencia cultural y eran una copia de los que se emplean en el sistema de partidos políticos. En 2012, se realizó la reforma más profunda, desde 1995 en materia electoral. El código electoral definió entonces a las elecciones como sistemas normativos internos, y se establecieron dos medios adecuados para procesar las inconformidades: el juicio electoral para sistemas normativos internos y el juicio de protección de los derechos políticos electorales de la ciudadanía en el régimen de los sistemas normativos internos.

Mientras la legislación oaxaqueña avanzaba, en la práctica institucional la autonomía resistía distintos embates; desde el órgano electoral, partidos y agentes estatales buscaban vulnerarla y obtener el control político de los municipios. Una nueva conformación del Consejo General del órgano electoral de Oaxaca, en 2011, dio como resultado un consejo híbrido, con cuotas de partidos políticos, pero también con presencia de consejeros provenientes de la academia y la sociedad civil (López y Yescas 2015), y propició cambios en el tratamiento de las elecciones del régimen de sistemas normativos internos, con una mayor pertinencia cultural.

En 2015, una nueva reforma constitucional estableció como prerrogativa de la asamblea comunitaria, en los municipios regidos por sistemas normativos internos, la terminación anticipada de mandato. En la legislación secundaria (Ley Orgánica Municipal) los partidos políticos intentaron revertir ese avance, al tiempo que impulsaron la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, con el objetivo de tener el control del proceso de validación de las elecciones. Ambos intentos fueron revertidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al declararlos inconstitucionales (DOF 2015).

En 2017, se promulgó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en cuyo Libro VII se estableció la normatividad para la elección por sistemas normativos indígenas; si bien su redacción fue la prácticamente la misma del código electoral anterior, ahora añadió bases para el cambio de régimen electoral.

Nuevos arreglos para la representación política

Lejos del estereotipo de una organización rígida e inamovible, el cambio es una constante en las normas de las comunidades indígenas. Tal situación se acrecentó en los municipios de Oaxaca tras el reconocimiento legal a sus reglas propias para elegir autoridades. En algunos casos, el cambio ha sido reflexivo, como en Santa Ana del Valle, donde se realizó, entre 2001-2004, un proceso de análisis y consulta para reorganizar su sistema y permitir nuevas condiciones para la participación de la población migrante. En muchas comunidades se han establecido acuerdos con quienes son originarios de la comunidad pero han migrado a otras ciudades, a fin de mantener su liga con ella y de que continúen participando en su sistema de organización sociopolítica, en la estructura de cargos —que, en ocasiones, se traslada también a las organizaciones de migrantes—, y estén en posibilidad de ser nombrados en los órganos de autoridad (el ayuntamiento o los comisiariados ejidal y comunal).

En otros casos, como Concepción Pápalo, en una asamblea realizada en 2001, se llegó a acuerdos para la participación de los migrantes y los pobladores de su única agencia municipal, San Lorenzo. En otros, las adecuaciones fueron producto de una relación histórica y de

adaptación a los nuevos retos del contexto, como en Santa Catarina Ixtepeji, que integró una comunidad agraria y política con tres de sus agencias (El Punto, Nexicho y Tierra Colorada), pero que tiene otra agencia, Yuvila, la cual es una comunidad agraria y política autónoma; sin embargo, han establecido acuerdos y mecanismos para la participación de esta en la toma de decisiones. Otro caso es el de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, donde todas las comunidades participan en la elección municipal, la cual se realiza por planillas, con alta incidencia de organizaciones sociales y políticas, en las que regularmente participan dos facciones; solo que, una vez que es electo el ayuntamiento, se integran como concejales los representantes de las agencias municipales y de policía electos en sus propias asambleas comunitarias (Hernández-Díaz y Juan 2007).

En múltiples municipios se han hecho ajustes de sus normas para considerar actores que antes se encontraban marginados o excluidos del sistema —en algunos casos, para garantizar los derechos de los avocados o de los radicados (originarios de la población que han emigrado otras ciudades); de las mujeres, como en San Bartolo Coyotepec, Santa María Tlahuiltontepec, Nuevo Zoquiapam, entre muchos otros (Juan 2014)— o se han establecido nuevos mecanismos para la elección, a fin de garantizar la representación de las minorías en el ayuntamiento, como en Yalalág, en donde este se integra intercaldando a representantes de las dos facciones que tradicionalmente contienden.

En el nuevo diseño, incluso se han generado mecanismos de representación que antes no se contemplaban. Es el caso de San Jerónimo Sosola, pues en ese municipio, en 2004, modificaron su sistema normativo cuando se presentó la exigencia de las agencias municipales a participar en la elección. En las nuevas reglas electorales, se permitió su participación y se adoptaron instrumentos de la ingeniería electoral: planillas, voto secreto, boletas y urnas, pero la planilla que ha ganado en los procesos a partir de esta modalidad deriva de un interesante proceso asambleario: cada comunidad elige en una asamblea a un representante para integrarse a la planilla; dado que en la cabecera las facciones existentes impiden elegir a su representante, invitan a alguna persona reconocida a incorporarse a la planilla. El día de las elecciones, pese a que se presenta al menos un par de planillas más, la

legitimidad de la primera y la participación de la ciudadanía comunitaria en su construcción permiten que gane sin mayores complicaciones. Además, tienen una válvula adicional contra las inconformidades. El cabildo se integra por 8 concejales; 6 corresponden a la planilla ganadora y los 2 restantes son para la planilla que queda en segundo lugar. Este es un mecanismo que permite la representación de las minorías y, particularmente, de la facción que alcanza la mayoría en la cabecera municipal. Tales reglas y procedimiento para la elección devienen de un proceso de consulta interna y de la elaboración de su Estatuto Electoral y su publicación en la *Gaceta Municipal de Sosola*. En esas fases no interviene autoridad estatal alguna.

Autonomías comunitarias y representación

En los últimos años, particularmente a partir de 2000, ha habido un incremento importante en la conflictividad, derivado de un hecho inédito: la exigencia de las comunidades submunicipales (agencias municipales o de policía) en las elecciones municipales, situación que la tradición normativa en esas demarcaciones no contemplaba, pues lo que prevalecía eran las autonomías comunitarias. Este hecho, al llegar a los tribunales, particularmente a partir de 2007, motivó que prevaleciera el principio de universalidad del voto, esto es, la participación de toda la ciudadanía del municipio. Ello se tradujo en la anulación de los comicios de una multiplicidad de los municipios. Ante tal situación, se han generado distintos mecanismos de representación política para responder a esa nueva exigencia; se ha mostrado también que no necesariamente es la participación en las elecciones lo que motiva la demanda, sino que esta tiene que ver con la distribución de los recursos derivados de las participaciones municipales.

La base de la organización de los pueblos indígenas es la comunidad, no el municipio, situación que deviene de la construcción histórica de México, respecto de la cual hay diversos estudios (Bailón s. f. y 1999; Flores 2007; Dehouve, Franco y Hémond 2006; Hernández-Díaz y Juan 2007 y 2011; Juan 2016). Si bien esta figura fue, de algún modo, subsumida en espacios más amplios, como el municipio, mantuvo su importancia, y desde ahí se han gestado distintas formas de resistencia y lucha por la autonomía.

En el extremo de esta búsqueda de nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía y de representación política, el 9 de mayo de 2012, una caravana de personas de tres comunidades del municipio de Santiago Choapam, que se dirigía a la cabecera municipal para instalar el consejo municipal electoral, fue agredida violentamente, lo que provocó un saldo de 10 muertos. En San Juan Cotzocón, tras las elecciones municipales de 2013, se vivió un virtual estado de sitio; los poderes municipales se trasladaron a una agencia municipal —María Lombardo— y un grupo de pobladores de la cabecera fueron cercados hasta la irrupción de la policía, que, en un operativo mal planeado, tuvo como consecuencia varios muertos.

Esos ejemplos hablan de la complejidad del ejercicio de la autonomía indígena, de los nuevos dilemas de la representación política y de efectos diversos en la intervención de instituciones estatales y organismos jurisdiccionales.

La rebelión de las agencias

En muchos municipios la competencia por el poder local se ha acrecentado, pues ahora hay recursos que llegan por la vía de las participaciones municipales y que permiten trabajar en beneficio de la colectividad, pero, al mismo tiempo, han generado procesos de corrupción que han llevado en varios municipios a la descomposición política y social; además, han propiciado que en cada vez más lugares se diga adiós al tequio y a la gratuidad en la prestación de los cargos.

La tensión más visible, que ha generado movilización y una confrontación entre las autonomías comunitarias en una demarcación municipal, ha sido la disputa por los recursos de los ramos 28 y 33 (participaciones federales que corresponden a los municipios).

En Oaxaca, el municipio es una figura administrativa que aglutinó lo que históricamente ha sido reconocido como el espacio de gobernabilidad, autonomía y sostén de la estructura estatal: la comunidad. En algunos casos, es constituida por varios núcleos de población; en otros, la comunidad es una sola población (Velásquez y Juan 2013).

Hasta hace un par de décadas la relación de respeto a la autonomía de unas y otras comunidades era plena y sin problemas; la cabecera municipal no se distinguía de las otras salvo por su tamaño o mejor

posición geográfica; pero no tenían recursos ni la cabecera ni las agencias municipales. En un importante número de municipios (aproximadamente 100), el ayuntamiento no es sino la autoridad de la comunidad que tiene la categoría de cabecera municipal, pues los ciudadanos de las agencias municipales no participan en su elección; como tampoco los de esta en la designación de sus autoridades locales. Es un arreglo histórico de respeto a las autonomías comunitarias (Hernández-Díaz y Juan 2007 y 2011; Velásquez 2000).

En otros casos, como Santiago Nuyoó (con la cabecera y 6 agencias), San Juan Lalana (57 localidades) y Mazatlán Villa de Flores (cuenta con 18 agencias y 34 congregaciones y rancherías), los habitantes de los centros de población integran la comunidad y participan en las elecciones locales.

La conflictividad inicia con la política de descentralización del Estado mexicano, que al no considerar las particularidades estatales y locales se convierte en motivo de disputa. Esta se centra en la distribución intramunicipal de los ramos 28 y 33, dado que, dentro de la demarcación municipal, corresponde al ayuntamiento ejercerlos para la obra pública y los servicios municipales, pero este centraliza la asignación de los recursos, privilegiando a su comunidad. Por ello, parte importante de la movilización política en la última década deriva de ciudadanos de las agencias que piden una distribución justa y equitativa de los recursos y que, al ver que esta no se da, exigen su participación en la elección municipal, pues es la vía para acceder a ellos.

Santiago Matatlán y su agencia, San Pablo Güilá, ilustran esa situación. La segunda perdió la categoría de municipio a inicios del siglo xx, pasando a ser una comunidad subordinada a Matatlán; sin embargo, son dos comunidades similares en número de pobladores e importancia sociopolítica. Existía una relación respetuosa de sus autonomías hasta que llegaron los recursos municipales. Desde entonces, Güilá ha exigido una distribución equitativa de estos; al no obtenerla, buscó participar en las elecciones del ayuntamiento (Bautista *et al.* 2007). La exigencia y la movilización de los ciudadanos de la agencia para participar en la elección municipal motivaron la desaparición de los poderes y la invalidación de las elecciones entre 1998 y 2002, con el consabido nombramiento de un administrador municipal. Ante esa situación, en 2004 se llegó a un pragmático acuerdo: las participa-

ciones federales se distribuyen por mitad (50 % para la cabecera y 50 % para la agencia municipal). Desactivado el factor de conflicto, bajó la pretensión de participar en los comicios por parte de Güilá y cada comunidad retomó su autonomía comunitaria. Sin embargo, el problema subsistió, cada tres años habría de reproducirse el esquema de movilización, negociación y acuerdo; muchas veces, en el inter del periodo municipal, el ayuntamiento se negaba a cumplir el acuerdo de diversas maneras y se volvía a la presión política.

Dado que el conflicto por estas causas se repite en un alto número de municipios, hay propuestas para establecer un cuarto nivel de gobierno: la comunidad, o bien realizar reformas legislativas que determinen mecanismos claros para la distribución de los recursos que se descentralizan a los municipios. Sin embargo, entre 2007 y 2012, cuando se judicializaban estos casos, las resoluciones de los tribunales electorales eran automáticas: anulaban los comicios al considerar que se vulneraba el principio de universalidad del voto por haber sido excluidos de la elección los ciudadanos de las agencias municipales.

Un salto cualitativo en ese reconocimiento a las autonomías comunitarias se dio en 2013, cuando el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) validó 13 elecciones municipales por el régimen de sistemas normativos indígenas en el proceso de ese año. Algunas de estas también fueron validadas por el tribunal estatal electoral, y, por primera vez, la Sala Superior del TEPJF, con algunos criterios novedosos y apelando más bien a formalidades del procedimiento, reconoció las elecciones en Reyes Etna, Ixtlán de Juárez, Santa Catarina Lachatao, Santiago Matatlán, San Lorenzo Albarradas y Santiago Atitlán, pese a que diversas agencias municipales reclamaban su participación (Martínez, Juan y Velásquez 2015).

En 2017, el reconocimiento pleno a las autonomías comunitarias lo dio la nueva composición de la Sala Superior del TEPJF al resolver los casos de Santiago Matatlán vs. San Pablo Güilá (SUP-REC-33/2017), Tataltepec de Valdés vs. Santa Cruz Tepenixtlahuaca (SUP-REC-39/2017) e Ixtlán de Juárez vs. 12 agencias municipales y de policía (SUP-REC-1185/2017). En estas resoluciones, señaló con claridad que en estas sentencias se reconoce a la Agencia como una comunidad autónoma, por lo que se tienen todos los derechos correspondientes para lograr que sea tratada como una comunidad, con los

mismos derechos que la cabecera, entre estos, que se le consulte de todas las decisiones que le puedan afectar.

Estas resoluciones dieron un viraje respecto al criterio sostenido anteriormente por la Sala Superior, al considerar que aun cuando las agencias no participen en la elección, en los casos descritos, no se vulnera la universalidad del voto, en tanto este se ejerce en la elección del gobierno local (comunitario), en donde están a salvo también los derechos de cada ciudadano de votar y ser votado.

Es de considerar que, en el amplio espectro oaxaqueño, se encuentran distintas variantes de integración. En algunos casos las agencias participan sin problema en la elección; en otros, nunca han participado ni hay pretensiones visibles de que quieran hacerlo. En esos dos extremos hay una dinámica que toma distintos derroteros.

Hay muchos municipios en los que sus poblaciones sí integran una comunidad política: Santiago Nuyoó, Santa María Yucuhiti, San Pedro Quiatoni, Santa María Chilchotla, Mazatlán Villa de Flores, por poner ejemplos en donde todas las comunidades participan en el sistema de organización municipal y en las elecciones e, incluso, tienen mecanismos sui géneris para estar representadas en el gobierno municipal. También hay otras en donde se presenta una combinación de ambas.

Hay otras en las que, sin integrar una misma comunidad, se han construido acuerdos y nuevos mecanismos de participación y representación política que permiten la participación de todas las comunidades en la toma de decisiones respecto a su devenir, como comunidad y como parte del municipio. Son las experiencias de San Pablo Etna, Santa María Peñoles, San Jerónimo Sosola y San Mateo Peñasco, entre otras. Incluso, hay un conjunto más, en el cual o no se han alcanzado acuerdos o han derivado en nuevas problemáticas por el avasallamiento de alguna de las partes a la otra.

Nuevos pactos de representación

Como la situación descrita, hay muchos ejemplos de las rupturas y cambios que se presentan en los municipios y las comunidades oaxaqueñas para preservar su sistema de organización sociopolítica. Con ello, también se transforman las maneras de adquirir y ejercer la ciudadanía, pues responden a nuevas realidades que obligan a buscar respuestas inéditas, a cambiar reglas.

Por ello, el desarrollo y la resolución de este conflicto ilustra acerca de los mecanismos inéditos generados en un nuevo contexto: la demanda de participación y representación política no de ciudadanos en lo individual, tampoco de grupos unidos por esa demanda común, no frente al Estado-nación —en todo caso, cuestionando sus instituciones—, sino entre comunidades autónomas. Las diferencias por los recursos —en la mayoría de los casos— o por la representación política —los menos— enfrentan a colectividades entre sí.

En primer término, es necesario ir a las raíces del conflicto. Las diferencias surgidas entre las agencias municipales contra la cabecera municipal constituyen un cuestionamiento al federalismo y, particularmente, a la homogeneización del municipio como la célula básica de la nación mexicana.

En 2001, las agencias municipales de Santiago Yaveo se movilizaron para exigir su participación en las elecciones del ayuntamiento, entonces prerrogativa de la cabecera. Siguió años de inestabilidad en los cuales no hubo comicios ni, por tanto, autoridades municipales; el destino de la comunidad se ponía en manos de un administrador municipal hasta 2007, cuando los 11 pueblos que conforman el municipio llegaron a un singular acuerdo, que fue aprobado por sus respectivas asambleas y ratificado en 2012. En adelante, si bien la cabecera conservó la presidencia municipal, nombraba solo 3 concejales, y 2 más, los regidores de hacienda y de salud, eran electos por dos agencias municipales, en un sistema rotatorio (el periodo del gobierno municipal es de año y medio). Los pueblos que integran el municipio de Santiago Yaveo son: la cabecera municipal del mismo nombre, La Trinidad, Francisco Villa, Zapotitancillo de Juárez, San Juan Jaltepec, Campo Nuevo, Santa María, Nuevo Ocotlán, Dolores Hidalgo, Llano Grande y Bella Vista.

En 2010 y 2013 se suscitaron nuevos problemas por la intromisión de partidos políticos y porque la agencia de San Juan Jaltepec, una vez que cumplió el periodo en que le correspondió designar a un concejal, desconoció el acuerdo. Finalmente, la defensa de las otras comunidades del pacto que establece una nueva forma organizativa permitió que se mantuviera el acuerdo y este fuese avalado por los tribunales (Anónimo a Juan 2013c; Anónimo a Juan 2013g). Ello muestra la capacidad de articulación entre las comunidades para hacer frente

a una nueva realidad, así como las nuevas formas que adquiere el ejercicio de la ciudadanía: de la comunitaria a la supracomunitaria. En Yaveo, las comunidades adquieren una representación política, si bien en apariencia reducida a un periodo de gobierno, en realidad es un acotamiento a la cabecera para la distribución de recursos, pues se reúnen periódicamente con los agentes municipales y los regidores de las comunidades para planear la posición que se toma en el cabildo.

En Santa María Sola, municipio de la Sierra Sur, en 2010 se presentó la disyuntiva planteada por sus agencias municipales Matagallinas y Texcoco: su demanda de participación con derecho a votar y ser votados. Tras un proceso de mediación iniciado en 2011, que conllevó reuniones entre representantes de todas las comunidades, un proceso de consulta que implicó la realización de ejercicios de reflexión en asambleas, para discutir y decidir las nuevas reglas de su sistema normativo electoral, en 2013 se llegó a esenciales acuerdos: la elección se realizaría por planillas, las cuales debían integrarse por personas de la cabecera municipal y las agencias; los requisitos de quienes las conformaran se homologarían en cuanto al número de servicios y cargos prestados en cada comunidad (Comisión de Diálogo de Santa María Sola 2013). El procedimiento acordado permite continuar con su sistema organizativo, respecto a la prestación de servicios y obligaciones, pero se apropia también de mecanismos de la democracia representativa: urnas, boletas, casillas, etcétera; tal situación condujo a que los candidatos de las comunidades se eligieran en asambleas, las cuales determinaron a qué planilla debían integrarse. El procedimiento permite que todas las comunidades tengan una representación política, que deriva, además, de un compromiso de los concejales con sus respectivas asambleas comunitarias (IEEPCO 2013a).

Otros municipios resolvieron conflictos con una naturaleza parecida. En San Pablo Etla, municipio conurbado a la capital estatal, después de un proceso de diálogo entre representantes comunitarios y constantes asambleas, la resolución se dio cuando las cuatro agencias —Hacienda Blanca, Poblado Morelos, Santa Cruz y San Sebastián Etla— reconocieron al cabildo electo en la cabecera municipal y esta abrió espacios para un representante de cada una de las comunidades, a fin de que se integraran al ayuntamiento. Actualmente, el cabildo es de 9 concejales: 5 electos en la cabecera y 4 que representan

a las agencias. Los representantes fueron electos por las asambleas de cada comunidad. En la distribución de posiciones se cuidó garantizar, particularmente, la observancia y vigilancia de los recursos de la hacienda municipal.⁴

Por su parte, en Santa María Peñoles, ante una demanda similar, en 2011 la solución llegó cuando se acordó que cada comunidad eligiera a un candidato —en los hechos, es un representante comunitario para integrarse al ayuntamiento—; así, la cabecera hizo su elección de autoridades. Al final unos y otros se integraron en una planilla única, que fue ratificada por las asambleas de todas las comunidades del municipio.

El proceso de determinación de las nuevas reglas en los casos presentados se convirtió en ocasión de la asunción gradual de una nueva ciudadanía: la municipal. La ciudadanía de cada comunidad tuvo de aprender que a las tareas y responsabilidades inherentes a su vida local tenían que sumarle las de la toma de decisiones compartidas con otras colectividades, y que asumían nuevos derechos, pero, al mismo tiempo, habían de construir salidas que les permitieran preservar los valores y principios de sus comunidades, edificar una identidad colectiva con las otras y compartir decisiones respecto a las vías para el devenir común.

De lo municipal a la comunidad

Existen municipios en los cuales las localidades que los integran forman una comunidad política, en la que las personas no solo comparten una historia común, una identidad cultural, un sistema de creencias y un territorio dotado de significación cultural, sino también un sistema de autoridad y de normas que regulan la interacción social, incluso más allá del propio asentamiento físico, para configurarse por lazos de identidad (Juan y Velásquez 2013). Por la forma en que han construido nuevas formas de representación, se abordarán las experiencias de Santa María Yucuhiti y Santiago Nuyoo, ambos asentados en la región Mixteca.

⁴ (Anónimo a Juan 2013a; Anónimo a Juan 2013b; Anónimo a Juan 2013d; Anónimo a Juan 2013e; Anónimo a Juan 2013f; IEEPCO 2013b).

Yucuhiti está integrado por 9 poblaciones: la cabecera municipal del mismo nombre, 5 agencias municipales (San Lucas Yosonicaje, Guadalupe Buenavista, Reyes Llano Grande, San Isidro Paz y Progreso y Guadalupe Miramar) y 3 agencias de policía (San José Zaragoza, San Felipe de Jesús Pueblo Viejo y la Soledad Caballo Rucio). Históricamente todas participan en la elección municipal, que toma, además, características peculiares para la representación política.

En la elección municipal, cada comunidad presenta a un candidato a la presidencia municipal; los 9 candidatos iniciales se decantan a 3 en una primera asamblea. De esa terna se elige al edil en una segunda asamblea. Las 8 concejalías restantes se eligen por ternas, pero cada comunidad debe tener 1 representante en el órgano de gobierno y ninguna puede tener más de 1. Esa situación ha permitido un equilibrio entre las comunidades y el respeto a sus características e independencia particulares, pero también la unión en torno al municipio.

Además, cada localidad conserva cierta autonomía en la elección de sus gobiernos locales (agente municipal o de policía) y mantiene su asamblea e instituciones comunitarias. En la década de 1990, esa situación tuvo un problema: al ser la cabecera municipal sede del ayuntamiento, no tenía su propio gobierno local. El ayuntamiento se ocupa fundamentalmente de asuntos de la demarcación, pero la problemática específica de cada localidad es tarea de su gobierno local. Ante esa situación, para garantizar los derechos de ciudadanía de los habitantes de la cabecera, la asamblea general municipal acordó que la comunidad cabecera, de nombre Santa María Yucuhiti, tendría su propio gobierno local, al cual se da el nombre de delegación municipal, con las mismas atribuciones, derechos y obligaciones de los otros ocho gobiernos comunitarios. Además, integran su propia asamblea comunitaria y su sistema particular de cargos.

Al contrario de la disputa por el acceso al ayuntamiento, característica de las controversias entre agencias y cabeceras, en este caso la problemática era en sentido contrario, la ausencia de un gobierno local.

Una situación similar se presentó en Santiago Nuyoo, integrada por siete comunidades: Yucunino, Unión y Progreso, Tierra Azul, Delegación Centro (cabecera municipal), Loma Bonita, Yucuvei y Plan de Zaragoza. Nuyoo tiene dos ámbitos de gobierno y organización: el municipal y el comunitario. En el primero concurren las siete comuni-

dades; el segundo se materializa en cada comunidad. Si bien la forma de elección varía, en tanto no necesariamente están siempre representadas todas las localidades en el ayuntamiento, todas participan en el entramado organizativo, particularmente en las tareas de seguridad pública, en la realización de tequios y en diversos comités.

Al igual que Yucuhiti, al existir una desatención de la problemática comunitaria de la cabecera municipal, en la década de 1990 se acordó que esta tuviera su propio gobierno local, la delegación, y que la comunidad realizara sus asambleas locales y estableciera una estructura interna de cargos.

En ambos casos la ciudadanía cumple tanto con sus obligaciones comunitarias como con el ámbito municipal, y a cambio tienen garantizada su autonomía comunitaria para la gobernabilidad, la aplicación de la justicia y la toma de decisiones propias. En estos lugares se buscó no avasallar a la cabecera municipal, por tanto, se le dotó de mecanismos similares a los de las otras comunidades, algo que se pierde de vista en la construcción de alternativas cuando se presentan controversias entre agencias y cabeceras.

Autodeterminación económica

En esta discusión acerca de la comunidad, un grave problema que se ha presentado en las últimas décadas, como ya se ha señalado, es que tras la política de descentralización de la Federación hacia los estados y los municipios, el proceso se hizo de forma homogénea, sin considerar las particularidades estatales y regionales y, menos aún, las especificidades culturales. Esta situación condujo a que el ayuntamiento manejara arbitrariamente la hacienda municipal, ya que, en un buen número de municipios, lejos está de ser el gobierno de toda la demarcación, pues subsisten las autonomías comunitarias, que eligen a sus autoridades y mantienen su gobierno propio. La desigualdad en la distribución de los recursos ha sido causa de múltiples enfrentamientos entre la comunidad cabecera y las agencias municipales y de policía.

Una vía encontrada para la reafirmación autonómica comunitaria se da en el caso de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, del municipio de Tingambato, Michoacán, la cual, en 2015, solicitó al ayuntamiento que se le entregara de manera directa la parte

proporcional del presupuesto federal asignado al municipio; lo anterior, considerando el número de pobladores que tiene la comunidad y sus propias necesidades (SUP-JDC-1865/2015, 75). Si bien su solicitud fue bien recibida por el cabildo y establecieron un acuerdo con él, este fue desconocido por la siguiente administración municipal, ante lo cual iniciaron un camino por los tribunales. Al resolver el caso, la Sala Superior del TEPJF señaló que

los pueblos y comunidades indígenas que formen una unidad social, económica y cultural, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos, tienen reconocidos los derechos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, y, por lo tanto, a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, específicamente, a administrar los recursos que les correspondan [...].

[Por tanto, se] **declara** que la comunidad actora tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para **determinar libremente su condición política**, frente a, o en sus relaciones, con la autoridad responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria (SUP-JDC-1865/2015, 75).

No obstante, mandata una consulta para establecer las formas de garantizar ese derecho:

QUINTO. Se vincula al Instituto Electoral de Michoacán, **para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice la consulta previa e informada a la comunidad relacionada con la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, en los términos** precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria (SUP-JDC-1865/2015, 139).

Con ese criterio se han resuelto controversias similares que han llegado tanto al tribunal estatal electoral de Oaxaca como al TEPJF. Entre otros, están los casos de la agencia municipal de San Marcos Zacatepec, del municipio de Santa Catarina Juquila; San Jerónimo Sosola; San Antonino el Alto, con sus agencias, San Andrés y San Fernando de Matamoros; San Sebastián Río Hondo y su agencia, La Cieneguilla; San Mateo Yucutindoo; Santa Ana Tlapacoyan; Jalapa del Marqués

y San Juan Ozolotepec. Es un criterio que complementa la concreción del derecho al autogobierno, si bien aún con serias limitaciones derivadas de las prácticas institucionales que niegan la diversidad y el pluralismo jurídico.

Reflexión final

En 1995, Oaxaca dio un paso adelante en el reconocimiento a la autonomía política indígena al legalizar las normas internas de municipios y comunidades para la elección de sus gobiernos locales. Una consecuencia directa de este reconocimiento fue la generación de una dinámica de ajuste de las reglas internas, derivada de las nuevas condiciones para la lucha política interna.

Entre estas condiciones inéditas se encontraba la emergencia de actores que se situaban en los márgenes de la organización comunitaria o que respondían a las nuevas condiciones de vida de la comunidad: generación de nuevas élites económicas (migrantes y prestadores de servicios —taxistas o mototaxistas—, por ejemplo); agotamiento de estructuras tradicionales de poder, como los ejidatarios ante la crisis en el campo, y formación de nuevos actores, con distintas capacidades de articulación y, particularmente, de interactuar con el mundo externo (como los profesionistas).

Aunado a lo anterior, el creciente volumen de recursos que llegan a los municipios, derivados de la política de descentralización, enfrentó a las autonomías comunitarias entre sí y ha cuestionado la construcción del federalismo mexicano, que tiene en el municipio a la célula básica de organización política y administrativa.

Por otro lado, se inició un proceso de judicialización de las diferencias —que presentó un incremento a partir de 2007— que puso a la autonomía a juicio de los tribunales electorales, los cuales resolvieron, con una visión homogeneizadora del derecho, sin pertinencia cultural e ignorando el pluralismo jurídico. Muchas de las resoluciones jurisdiccionales negaban los avances en la autonomía política, estandarizaban soluciones a partir de la homologación de las reglas comunitarias con las normas del sistema de partidos y la democracia representativa,

y desconocían la diversidad cultural y el derecho a la distintividad de municipios y comunidades indígenas.

Esta mezcla de factores y procesos derivó en una amplia dinámica comunitaria. Las diferencias propiciaron la generación de conflictividad, por un lado, pero, por el otro, fueron la puerta para el rediseño de la organización interna, para el establecimiento de nuevas reglas y para la consideración de ámbitos y mecanismos inéditos de representación política, sin abandonar los principios que rigen la institucionalidad comunitaria, la identidad cultural e, incluso, las autonomías comunitarias.

En la década de 1910, este empuje desde las comunidades, aunado a procesos de transformación de los órganos electorales y jurisdiccionales, ha propiciado también cambios en las resoluciones de los tribunales y la actuación del órgano administrativo electoral, con una mayor y mejor perspectiva cultural.

La experiencia oaxaqueña empieza a replicarse en territorio nacional. En los últimos 20 años, se han presentado procesos de recuperación de la autonomía indígena en distintas entidades del país: Guerrero, Puebla, Michoacán y Chiapas. A pesar de las demandas para transitar del régimen electoral de partidos políticos al de usos y costumbres o sistemas normativos internos, hay un par de casos exitosos: San Francisco Cherán, Michoacán, y Ayutla de los Libres, Guerrero. Además, habitantes de los municipios de Chichiquila, en Puebla, y Oxchuc, Chilón y Sitalá, en Chiapas, también han solicitado su cambio al régimen de usos y costumbres y se encuentran en ese proceso. Por otra parte, en Morelos, un cambio a su Constitución local establece condiciones para una remunicipalización que considere la identidad y pertenencia a un pueblo indígena, y en la Constitución de la Ciudad de México (2017) se reconoce expresamente a los sistemas normativos indígenas para la elección de representantes ante las alcaldías.

En las poco más de dos décadas del reconocimiento a la autonomía que han transcurrido en el caso oaxaqueño, un ámbito en el cual se muestra cómo se han generado nuevas formas organizativas tiene que ver con la representación política de las autonomías comunitarias que se encuentran en un municipio. El reconocimiento de la comunidad está en la CPEUM, la Constitución local y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Recientemente, la auto-

mía comunitaria ha sido considerada plenamente también por los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, el reconocimiento es acotado al tema electoral, el cual, como se ha reiterado en este y otros trabajos, es apenas una parte —no siempre la más importante— de un entramado organizativo sociopolítico más complejo. Por ello, aquel cae en el vacío y puede generar los mismos problemas previos, si se subordina a mecanismos institucionales diseñados por los encargados del manejo del presupuesto o de su evaluación (Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público) o reglamentarios (reglas de operación) para el ejercicio de los recursos. Es urgente atender ese desfase entre lo que establece la norma constitucional y su implementación operativa; al igual que hay que continuar con el análisis, caso por caso, de las diferencias internas que se presentan.

El balance de las dos décadas del reconocimiento legal habla de la capacidad de renovación y adaptación de las comunidades indígenas a los desafíos que se presentan en los nuevos contextos en que se desenvuelven, pero también de las limitaciones de la legislación, las instituciones estatales y los organismos jurisdiccionales. Con todo y sus problemas, se puede apreciar que la autonomía política está más fortalecida y que hay un cambio paulatino en la óptica estatal para apreciar las prácticas distintas que la apuntalan.

Fuentes consultadas

- Anónimo. 2013a. Entrevista con Víctor Manuel Juan. Hacienda Blanca, noviembre. [Representante comunitario de Hacienda Blanca].
- Anónimo. 2013b. Entrevista con Víctor Manuel Juan. Poblado Morelos, noviembre. [Representante comunitario de Poblado Morelos].
- Anónimo. 2013c. Entrevista con Víctor Manuel Juan. San Juan Jaltepec, octubre. [Representante comunitario de San Juan Jaltepec].
- Anónimo. 2013d. Entrevista con Víctor Manuel Juan. San Pablo Etla, noviembre. [Representante comunitario de San Pablo Etla].
- Anónimo. 2013e. Entrevista con Víctor Manuel Juan. San Sebastián Etla, noviembre. [Representante comunitario de San Sebastián Etla].

- Anónimo. 2013f. Entrevista con Víctor Manuel Juan. Santa Cruz, noviembre. [Representante comunitario de Santa Cruz].
- Anónimo. 2013g. Entrevista con Víctor Manuel Juan. Santiago Yaveo, octubre. [Representante comunitario de Santiago Yaveo].
- Bailón Corres, Moisés Jaime. S. f. *Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales en Oaxaca en el siglo xx. Las primeras siete décadas*.
- . 1999. *Pueblos indios, élites y territorio*. México: Colmex.
- Bautista, Juan Antonio, et al. 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*, coord. Jorge Hernández-Díaz, 131-50. México: Siglo XXI.
- Bobbio, Norberto, Nicola Mattelucci y Gianfranco Pasquino. 2000. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Burguete Calimayor, Araceli. 2011. "Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina". *Revista Pueblos y Fronteras Digital* 11 (junio-noviembre): 38-88.
- Comisión de Diálogo de Santa María Sola. 2013. Acuerdos para la emisión de la Convocatoria para la elección de los concejales municipales para el trienio 2014-2016. 21 de julio. Santa María Sola.
- Dehouve, Danièle, Víctor Franco Pelletier y Aline Hémond. 2006. *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*. México. DOF. *Diario Oficial de la Federación*. 2015. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015. Promoventes: Partido político local Unidad Popular; Partido Socialdemócrata de Oaxaca; Partido Acción Nacional y Partido Movimiento Ciudadano. 17 de diciembre.
- Einstendadt, Todd y Jennifer Yale. 2013. El conflicto social y las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, México. Algunas lecciones para el multiculturalismo latinoamericano. En *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina*, coords. Gisela Zaramber y María Antonia Muñoz, 69-98. México: Flacso.
- Flores Félix, José Joaquín. 2007. *Reinventando la democracia. El sistema de policía comunitaria y las luchas indias en el estado de Guerrero*. México: Plaza y Valdés/El Colegio de Guerrero A. C.

- García Canclini, Néstor. 1995. *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.
- Hernández-Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan. 2007. *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Porrúa.
- . 2011. De la lucha por las autonomías a la disputa entre las autonomías: el municipio y la comunidad en Oaxaca. En *De autonomías, patrimonios y ciudadanías. Etnia y género en el campo del siglo XXI*, coords. Verónica Vázquez García e Ivonne Vizcarra Bordi, 23-49. AMER-Colegio de Posgraduados.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2013a. Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-16/2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se califica la elección y declara la validez de la elección de concejales del ayuntamiento del municipio de Santa María Sola, Oaxaca, en el proceso electoral ordinario 2012-2013. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2013/CGSNI162013.pdf> (consultada el 23 de marzo de 2020).
- . 2013b. Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-112/2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, respecto de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de San Pablo Etla, que electoralmente se rige por sistemas normativos internos. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2013/CGSNI11213.pdf> (consultada el 24 de marzo de 2020).
- Juan Martínez, Víctor Leonel. 2013. Diagnóstico de la conflictividad municipal en el régimen de sistemas normativos internos. Oaxaca: Comisión de Sistemas Normativos Internos-IEEPCO.
- . 2014. La ciudadanía prestada. Multiculturalidad, género y migración en municipios de Oaxaca. En *La feminización del campo mexicano en el siglo XXI. Localismos, transnacionalismos y protagonismos*, comp. Ivonne Vizcarra Bordi, 331-56. México: Plaza y Valdés.
- . 2016. *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*. México: CNDH.
- Leyva, Xóchitl, Araceli Burguete y Shannon Speed. 2008. *Gobernar en la diversidad. Experiencias indígenas desde América Latina*. México: CIESAS-Flacso.

- López Velasco, David A. e Isidoro Yescas Martínez. 2015. Organismos de administración electoral a nivel subnacional: El caso Oaxaca, México. Ponencia presentada en el xxv Congreso Nacional de Estudios Electorales, 14 de noviembre, en San José, Costa Rica. [Disponible en <https://somee.org.mx/congresos-antiores.php?a=dia&c=3> (consultada el 3 de mayo de 2020)].
- Martínez Martínez, Juan Carlos. 2011. *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en el campo jurídico de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuilotepic*. México: UABJO/Fundación Konrad Adebauer/CSEIHO.
- , Víctor Leonel Juan Martínez y María Cristina Velásquez Cepeda. 2015. *Mapeo de buenas prácticas para el acceso a la justicia electoral dirigida a pueblos indígenas*. México: PNUD.
- Mendoza García, Édgar. 2011. *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*. México: UABJO/CIESAS/UAM.
- Narvárez Hernández, José Ramón. 2010. *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales: acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*. México: TEPJF.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 2014a. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- . 2014b. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Olmedo, Raúl. 1996. La modernización de la administración pública municipal: la reordenación interna del municipio. En *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, coords. Sergio Mancilla, Eduardo Sandoval y Raúl Tinoco, 223-9. Toluca: UAEM/Gobierno del Estado de México.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1985. *El concepto de la representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: Cemca/CIESAS.
- y Aline Hemond, coords. 2002. *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. Cemca/IFE.

- Sentencia SUP-JDC-1865/2015. Actores: Jesús Salvador González y otros. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1865-2015.pdf (consultada el 30 de abril de 2020).
- SUP-REC-33/2017. Actores: Felipe Sernas Cortés y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 25 de marzo de 2020).
- SUP-REC-39/2017. Recurrentes: Atenógenes Ruiz y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 25 de marzo de 2020).
- Sentencia SUP-REC-1185/2017. Recurrente: Román Manuel Aquino Matías y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 25 de marzo de 2020).
- Singer Sochet, Martha. 2014. ¿Inclusión política indígena? En *La representación política de cara al futuro: desafíos para la participación e inclusión democráticas en México*, coords Diana Guillén y Alejandro Carrillo, 327-59. Tijuana: Colef.
- Sonnleitner, Willibald. 2013. *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad*. México: TEPJF.
- Stavenhagen, Rodolfo. 2000. *Derechos humanos de los pueblos indígenas*. México: CNDH.
- Tamayo, Sergio. 2010. *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo XXI/UAM-Azcapotzalco.
- Unosjo. Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez. S. f. *De la organización comunitaria a la organización municipal. Experiencia de las comunidades de Santiago Camotlán en el ejercicio de sus derechos para la elección de sus autoridades municipales*. Unosjo.

- Velásquez, María Cristina. 2000. *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. IEE.
- y Víctor Leonel Juan Martínez. 2013. *Diagnóstico de la conflictividad municipal en el régimen de sistemas normativos internos*. México: Comisión de Sistemas Normativos Internos-IEEPCO.