



DAVID RECONDO | JUAN CARLOS MARTÍNEZ MARTÍNEZ | VÍCTOR LEONEL JUAN MARTÍNEZ COORDINADORES

CONTRALORÍA SOCIAL y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN REGIONES INDÍGENAS

CONTRALORÍA SOCIAL y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN REGIONES INDÍGENAS

CONTRALORÍA SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN REGIONES INDÍGENAS

DAVID RECONDO | JUAN CARLOS MARTÍNEZ MARTÍNEZ
VÍCTOR LEONEL JUAN MARTÍNEZ
COORDINADORES



PLURAL
CIESAS

Programa Pluralismo Jurídico
& Escuela de Derechos



INPI
INSTITUTO NACIONAL
DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS



MAPorrúa

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

352.14
R311

Recondo, David; Martínez Martínez, Juan Carlos; Juan Martínez, Víctor Leonel
Contraloría social y participación ciudadana en regiones indígenas / Coordinado
por David Recondo, Juan Carlos Martínez Martínez y Víctor Leonel Juan Martí-
nez -- 1a. ed. -- México -- Miguel Ángel Porrúa, 2024
334 p. : 17 × 23 cm – (Políticas Públicas)

ISBN 978-607-8859-74-0

1. Gobierno de México. 2. Gobiernos municipales. 3. Contraloría social. 4. Parti-
cipación ciudadana- 5. Regiones indígenas

Primera edición, mayo del año 2024

© 2024

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES
EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL
PROGRAMA PLURALISMO JURÍDICO Y EFICACIA DE DERECHOS

© 2024

Por características tipográficas y de edición
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-8859-74-0

Portada: Construcción elaborada en el área de diseño del
editor a partir de la imagen de Marco A. Mendoza Juárez

Distribución y venta: EDITORES-LIBREROS, S.A. de C.V.
Guerrero 25, Progreso, Álvaro Obregón,
01080, Ciudad de México

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indi-
recta del contenido de la presente obra, sin contar previamente
con la autorización expresa y por escrito de MAPORRÚA en tér-
minos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y,
en su caso, por los tratados internacionales aplicables.



www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, Ciudad de México

Agradecimientos

Este libro es resultado de una conjunción de voces distintas, de trayectorias y perspectivas diferenciadas, que encontraron un espacio de articulación en torno a una preocupación común: analizar los procesos de participación ciudadana y rendición de cuentas en regiones indígenas. Lograr reunir los trabajos que integran este volumen es resultado de esfuerzos institucionales y del compromiso de las y los autores de cada uno de los textos.

Entre 2017 y 2019, el Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (Plural) realizó la investigación *Contraloría social y participación ciudadana en regiones indígenas* con el apoyo de los Fondos Mixtos Conacyt-Sedesol (Conacyt-Sedesol-2016-1-276757), a la cual agradecemos su invaluable respaldo.

Al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), nuestra casa, le agradecemos y le felicitamos por su 50 aniversario en este 2023. Nos sentimos privilegiados por pertenecer a tan generosa y comprometida comunidad académica, ámbito desde el cual desplegamos la investigación plasmada en este libro.

Al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que nos permitió culminar con la publicación de esta obra en el marco del Diplomado en Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Indígenas y Pertinencia Cultural.

Además de nuestro agradecimiento a las instituciones que hicieron posible el estudio y con las que se logró concretar la publicación, es también pertinente señalar que en este caminar recibimos apoyo, aliento y compromiso de muchas personas. Particularmente, agradecemos a las autoridades municipales, comunitarias y tradicionales, así como a las personas de las distintas comunidades visitadas el diálogo y su colaboración, que fueron fundamentales en el trayecto de esta obra.

[Lomas del Crestón, Oaxaca de Juárez, Oax.,
septiembre de 2023]

Introducción

David Recondo, Juan Carlos Martínez Martínez***

*Víctor Leonel Juan Martínez****

En 1983, el Congreso de la Unión realizó una de las más profundas reformas en materia municipal a la Constitución mexicana al dotar de mayores herramientas al municipio, esa institución considerada base de la organización política y administrativa del Estado mexicano, e inició un proceso de descentralización para transferirles recursos, derechos y obligaciones.

Hasta entonces, los municipios prácticamente eran ignorados por el sistema de organización política mexicana. “Se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”, señalaría el constitucionalista Jorge Carpizo (Espinoza, 1980). Pese a estas insuficiencias, desde lo local, en comunidades y municipios se habían gestado muchas experiencias y luchas para democratizar al país, abatir la centralización y tener una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.

En las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, se dio una reactivación de la lucha municipal para disputar al entonces partido político hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) los gobiernos locales, pero no era sino la continuación de una lucha que tenía larga data en los espacios municipales. Esta lucha por la participación efectiva en los gobiernos locales pasó luego a la escena nacional y se inició, con mayor énfasis, a finales de la década de los ochenta, un proceso que exigía una mayor participación ciudadana en la definición de

* Centre de recherches internationales, Sciences Po, Paris. Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (Plural-CIESAS).

** Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Unidad Pacífico Sur. Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (Plural-CIESAS).

*** CIESAS. Unidad Pacífico Sur. Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (Plural-CIESAS).

las políticas públicas, en la vigilancia de los recursos y en la generación de mecanismos efectivos para esos y otros temas de la vida pública.

Coincidió con esta etapa de transformaciones una articulación del movimiento indígena desde distintos puntos de la geografía nacional, pero con mayor énfasis en Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Organizaciones y comunidades indígenas iniciaron una lucha por el reconocimiento de sus derechos cuyas respuestas, vacilantes, empezaron a gestar una política de reconocimiento que, con diversos matices y altibajos, se ha generado en los últimos 40 años.

Estos tres procesos convergieron en regiones indígenas y motivaron una acelerada transformación de las comunidades, sus instituciones y dinámicas internas, al tiempo que articularon una relación distinta con el Estado, pese a que en éste privaba un inminente racismo institucional.

En este contexto de transformaciones aceleradas, se generaría un proceso de descomposición institucional que devendría en amplias prácticas de corrupción y de impunidad, al tiempo que, en contraparte, la sociedad mexicana exigiría instituciones e instrumentos que garantizaran la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información pública. En respuesta, además de las instituciones estatales creadas *ex profeso* para atender esa demanda, comenzaron a gestarse también distintas prácticas de contraloría social.

Para analizar los puntos de encuentro, coordinación y las tensiones entre las instituciones estatales de transparencia, fiscalización y asignación de recursos y sus instrumentos (plataforma para el gobierno abierto, portales de internet, reglas de operación, etcétera) con las instituciones, reglas y procedimientos comunitarios (asamblea, rendición de cuentas ante el colectivo y otras), entre 2017 y 2019, el Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (Plural) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), realizó la investigación *Contraloría social y participación ciudadana en regiones indígenas* (Fondos Mixtos Conacyt-Sedesol, Sedesol-2016-1-276757).¹

El eje central del estudio es intentar responder a la siguiente pregunta: ¿hasta dónde la institucionalidad estatal o la comunitaria favorecen u obstaculizan la rendición de cuentas, así como la necesidad de una visión intercultural para el diálogo entre ellas? En este contexto

¹ En el equipo de investigación, además de los coordinadores de esta obra y los autores de los distintos capítulos, participaron también en el trabajo de campo Tajëew Díaz Robles, Cinthya Hernández Bautista y David Lavin.

se revisan experiencias de “contraloría comunitaria” y los efectos de la descentralización en 12 municipios del estado de Oaxaca, poniendo énfasis en los mecanismos que han tenido éxito al estar sustentados en normas locales dotadas de un alto nivel de legitimidad, pero también apuntando sus limitaciones.

Los ejes del proyecto

Esta investigación, si bien se centra en la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas (contraloría social), se aborda en torno a tres ejes que permiten dimensionar los puntos de encuentro y desencuentro, las tensiones y las posibilidades de coordinación entre dos visiones distintas de ciudadanía, de ejercicio de gobierno y de construcción de lo público: la que deriva de la posición liberal del Estado mexicano, y la que deviene de la perspectiva de las comunidades indígenas. Estos ejes son:

- a) El proceso de descentralización financiera, administrativa y política hacia los gobiernos locales iniciada con las reformas constitucionales en materia municipal de 1983 y 1999, que consolidan al municipio como un ámbito de gobierno.
- b) El proceso de democratización del país y, con ello, una mayor participación ciudadana en la definición de los gobiernos locales, así como en la vigilancia de sus acciones y de la toma de decisiones.
- c) La política del reconocimiento a los derechos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, iniciada con la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la gradual incorporación al marco constitucional y legal del país.

La descentralización

Uno de los primeros efectos de la reforma constitucional en materia municipal de 1983 fue la asignación de recursos hacia los municipios del país. En ese año se creó el ramo 26 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que subsistió hasta el año 2000, en que cambió al ramo 28, cuando se transfieren recursos federales y estatales a los municipales y al que se adicionó el ramo 33, en 1998.

Si bien en sus inicios las transferencias eran simbólicas, con la implementación en 1988 del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), empiezan a tener cambios sustanciales. En ese entonces se constituyen los Fondos Municipales de Solidaridad, con reglas de operación que permiten establecer las primeras acciones de importancia en la construcción de obra pública de los municipios y que traen, como parte del diseño institucional, el establecimiento de una “contraloría social” que se constituye a través de una persona o comité electo entre los usuarios o beneficiarios de la obra o acción.

En Oaxaca, el diseño del programa y de este mecanismo de seguimiento toma características particulares. Las bases de Solidaridad, como expresamente se refleja en sus documentos rectores han sido tomadas de instituciones de las comunidades indígenas de la entidad como son: la tradición comunitaria del tequio (trabajo gratuito que la ciudadanía realiza en obras de beneficio colectivo de la comunidad); la asamblea general comunitaria, máximo órgano en la toma de decisiones y definición de las acciones y obras de los gobiernos locales; la vigilancia de los recursos y acciones mediante comités electos en asamblea, como lo fueron los contralores sociales y, para esta entidad, los contralores comunitarios. El Pronasol, sin embargo, como todos los programas sociales en México, tienen una caducidad sexenal y el nuevo gobierno modifica al menos la denominación, cuando no hace cambios sustanciales en su diseño. Así, “Solidaridad” fue el programa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

En 1995, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el gobierno federal decide aumentar la proporción del ramo 26 transferido a los municipios de 25 a 50 por ciento, para alcanzar el 65 por ciento en 1996 y 1997 (Hernández y Juan Martínez, 2007; Mathus Robles, 2008). Aunado a lo anterior, hasta 1995, los recursos del ramo 26 fueron atribuidos de manera discrecional y centralista. A partir de esa fecha, el gobierno federal determinó que los gobiernos de los estados, conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social, fijarían los indicadores sociales y demográficos para transferir a los municipios el 50 por ciento de los recursos destinados al combate a la pobreza.

A partir de 1996, los recursos destinados a mitigar los efectos del ajuste estructural se integraron tres fondos: el Fondo de Desarrollo Social Municipal, el Fondo de Prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación. El primero se constituyó en el principal

mecanismo de descentralización, pues pasó a ser ejercido por los estados y municipios, y el criterio para la transferencia se centró en regiones y localidades con mayores rezagos, servicios públicos, infraestructura municipal, apoyo a productores de alta siniestralidad y programas de apoyo a niños de educación básica. A partir de ese año, estos recursos han sido distribuidos aplicando una fórmula matemática que pondera indicadores demográficos y de marginación.

En 1998 se crea el ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios que inicia a través de cinco fondos, de los cuales a los municipios les corresponde recibir y ejercer los fondos III y IV:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se divide a su vez en estatal y municipal.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

A la llegada del nuevo milenio, en que el país también estrena una alternancia en el poder presidencial, el gobierno de Vicente Fox hizo un incremento mayor a lo que ahora serían los ramos 28 y 33, y cuyo impacto, a nivel local, ha sido contundente.

El diseño de los programas, sin embargo, sigue siendo centralista y homogeneizador al no contemplar las diferencias estatales, menos aún las regionales, ni considerar el contexto sociohistórico en el que se han desarrollado municipios y comunidades, situación que se acrecienta en regiones y comunidades indígenas.

Entre los múltiples efectos que ha traído consigo esa descentralización se encuentran: el debilitamiento paulatino del tequio al no ser considerado como mecanismo de ingreso propio y, por el contrario, la exigencia de contratar mano de obra que se refleje en comprobantes formales exigidos por las instancias estatales de fiscalización; la gradual pérdida de la gratuidad en la prestación de los servicios comunitarios, particularmente en los cargos del ayuntamiento, así como la presencia de más denuncias por hechos de corrupción.

Otro impacto de trascendencia se debe a que al no considerar las particulares formas de organización indígena, se han presentado disputas

entre las comunidades que conforman el municipio: la cabecera municipal y las agencias municipales o de policía. En parte esto se debe a que, si bien el método de distribución de esos recursos de la Federación a los estados y municipios ha ido cobrando transparencia, no ocurre lo mismo con la repartición entre localidades de un mismo municipio. En este nivel, no hay fórmula matemática que aplique. La distribución es fruto de una decisión que, en teoría, debería estar concertada entre el ayuntamiento y las agencias municipales y de policía al momento de elaborar el presupuesto de egresos del municipio. A fin de lograrlo se crearon los comités para la planeación del desarrollo municipal, que posteriormente se llamarían consejos municipales de desarrollo rural sustentable. Sin embargo, no existe norma ni mecanismo alguno que garantice una concertación en que las diferentes autoridades y comunidades locales puedan plantear sus demandas y lograr una distribución que sea del agrado de todas.

La participación ciudadana en la vida municipal

En *La democracia en América*, Alexis de Tocqueville (1957) señala: “Entre todas las libertades, la de los municipios, que se instala tan difícilmente, es también la más expuesta a las invasiones del poder. Por tanto, es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Ahora bien, despojad al municipio de fuerza e independencia, y no encontraréis en él más que administrados, pero no ciudadanos”.

Históricamente, el municipio en México y la comunidad en Oaxaca, han jugado un papel estratégico en la lucha por el poder; es el bastión desde donde se avanza en la conquista por el control regional y luego en la búsqueda de los centros estatales. Muchas de las grandes batallas por la democracia y los derechos de la ciudadanía se han experimentado en el ámbito local. La lucha por la igualdad de género se reflejó, antes que en el ámbito estatal o federal, en los espacios locales: en 1923, Rosa Torres se convirtió en la primera mujer regidora en el municipio de Mérida; en 1938, Aurora Mza fue electa como la primera presidenta municipal de Chilpancingo, Guerrero. En 1947, se reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en las elecciones municipales y fue en ese mismo año cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó los primeros ayuntamientos de oposición al PRI: en Quiroga, Michoacán y en

Huajuapán de León, Oaxaca. Esto se traduce en que también en el ámbito municipal inició la disputa al entonces partido hegemónico, el Revolucionario Institucional (PRI).

A finales de los años setenta y en la década de los ochenta, la lucha por los ayuntamientos se vuelve una “utopía viable” (López Monjarjón, 1986). En 1979, por ejemplo, el Partido Comunista Mexicano (PCM) obtiene su primera presidencia municipal en Alcozauca, Guerrero. En esa época, en Oaxaca se constituyeron fuertes movimientos sociales en contra de los cacicazgos vigentes: la Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) en Juchitán; el Frente Único Democrático de Tlacolula (FUDT), y el Comité de Defensa de los Intereses del Pueblo (CDIP) de Miahuatlán, entre otros. En alianza con partidos políticos de izquierda como el Partido Mexicano Socialista (PMS) y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM, fundamentalmente, estos movimientos disputaron con éxito distintos ayuntamientos, pero también motivaron acciones de represión. Pese a ello, la pluralidad política estaba instalada. En 1981, el entonces movimiento regional más importante de México, la COCEI, gana el ayuntamiento de Juchitán y en 1985, el FUDT lo hace en Tlacolula.

De la alianza con estas organizaciones se empiezan a conquistar también lugares en los congresos estatal y federal. En 1994, Andrés Bolaños, del Comité de Defensa de los Derechos del Pueblo (Codep), gana en el distrito de Tlaxiaco la primera diputación federal por mayoría relativa en Oaxaca, siendo postulado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); en 1998, candidatos emanados de la COCEI y del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB), conquistan escaños uninominales en el Congreso local.

Las elecciones municipales de 1995 cambian la geografía política en Oaxaca que, de ser monocromática, se torna multicolor. En ese año el PRI pierde la capital del estado y los principales centros urbanos de la entidad; es el inicio de su debacle, pues desde ese año, elección tras elección, disminuiría el número de municipios que gobernaba. En el espacio municipal es en donde obtuvieron sus primeros triunfos las candidaturas independientes; en la entidad lo hicieron, en 2016, en Reforma de Pineda y Putla Villa de Guerrero. A la par de este proceso de democratización y pluralidad de los espacios municipales, nuevas demandas surgieron de la ciudadanía, en particular aquellas que buscaban fortalecer la participación no solo en tiempos electorales, sino en la toma de

decisiones de las acciones de gobierno, en su seguimiento, evaluación y en la exigencia de una rendición de cuentas de los gobernados.

En 1990 se crea la Comisión Nacional para los Derechos Humanos. En el proceso electoral de 1994 la exigencia de elecciones limpias gestó una amplia red de observadores y Alianza Cívica fue el motor de esta experiencia. A partir de la reforma electoral de 1995, se inicia un proceso de ciudadanía de los procesos electorales al otorgarle tal carácter al Instituto Federal Electoral (IFE) y su plena autonomía.

A inicios del nuevo milenio se constituyó el “Grupo Oaxaca”, por haber realizado su primera reunión en esa ciudad en 2001,² la cual fue el detonante de la exigencia para garantizar el derecho a la información por el gobierno federal. Esto trajo como resultado la reforma al artículo 6º constitucional que deviene, posteriormente, en la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que actualmente es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Al sustituir el vocablo federal por nacional y cuya estructura orgánica tiene como máxima autoridad a los “comisionados (as)”, al menos en teoría, éstos surgen de procesos ciudadanos.

La política del reconocimiento

En 1990 el gobierno mexicano ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con lo cual inauguraría una política de reconocimiento a los derechos de pueblos y comunidades indígenas. En 1992 se reforma el artículo 4º constitucional para reconocer la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas.

En 1994 el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) irrumpe en Chiapas y, con su aparición, da mayor visibilidad al tema indígena, al racismo de la sociedad nacional y a la exclusión

²En Oaxaca, en 2001, se realizó un seminario de un grupo de académicos y activistas de la libertad de expresión de los principales medios de difusión impresa en México, que Ginger Thompson bautizó como “Grupo Oaxaca”. Al término de este encuentro se aprobó un decálogo de acciones para conseguir la garantía del acceso a la información, en Francisco Javier Acuña, “El Grupo Oaxaca, su núcleo y el círculo ampliado de aliados”, en <https://www.ex-celsior.com.mx/opinion/francisco-javier-acuna/el-grupo-oaxaca-su-nucleo-y-el-circulo-ampliado-de-aliados/1279083> (consultado el 2 de junio de 2019).

histórica de que ha sido objeto el país. Se establece entonces una mesa de diálogo con el gobierno federal que deviene en la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. El compromiso gubernamental era llevarlos a “las máximas instancias de decisión” para realizar una profunda reforma constitucional en la materia, acuerdo que no se cumplió.

En 2001 se realiza la más profunda reforma constitucional en materia indígena en México. En el artículo 2º se reconocen un conjunto de derechos a pueblos y comunidades indígenas, entre otros, el de la libre determinación y, con ello, la autonomía política, la jurisdicción propia, el derecho al desarrollo, etcétera. Sin embargo, al paso del tiempo, este amplio catálogo se diluye con dos restricciones que se implementan en la misma norma constitucional: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”. Esta situación lo que hace es anular el reconocimiento a la autonomía, puesto que las entidades federativas pueden poner restricciones o limitarlo, como ha sucedido. Por otra parte, evade el reconocimiento de los pueblos y comunidades como sujetos de derecho público que ha sido una de las demandas centrales del movimiento indígena y se encuentra entre los puntos principales de los Acuerdos de San Andrés. En consecuencia, lo que se hizo fue reducir a dichos pueblos para que puedan ser sujetos de la atención del Estado, pero negándoles su capacidad de ser sujetos de derechos y obligaciones.

La reforma fue cuestionada y rechazada por el EZLN, el Congreso Nacional Indígena (CNI) y el movimiento indígena en general. Sin embargo, pese a los cuestionamientos, es el andamiaje jurídico existente en México, e independientemente de las justas críticas que ha recibido, marcó un viraje en buena parte de la política estatal hacia los pueblos indígenas.

El reconocimiento en Oaxaca

En lo que respecta a las entidades federativas, el proceso de reconocimiento ha sido, en algunos casos, de mayor avanzada que la legislación federal. El estado que se encuentra a la vanguardia en esta asignatura

es Oaxaca. En su constitución local, esta entidad señala la presencia de 16 pueblos indígenas en su territorio, a los cuales les reconoce un conjunto de derechos de distinta naturaleza.

Una de las reformas más importantes fue la de agosto de 1995, en la que el Congreso oaxaqueño aprobó, en la Constitución local y en el código electoral, la legalización de lo que denominaría “elección por usos y costumbres de los municipios y las comunidades indígenas”. En 1997 se hizo una nueva reforma para atender algunas lagunas normativas evidenciadas tras la primera experiencia con este ordenamiento, pero incluso éstas fueron consideradas insuficientes. En 2008, una nueva reforma al código electoral establece los medios de impugnación que pueden interponerse en esos procesos, que era una de las principales demandas de diversos sectores, pero se trató de una normatividad vaga y confusa que poco ayudó a resolver las problemáticas que se presentan. En 2012 se reforma nuevamente la ley en la materia y cambia la denominación de elecciones por “sistemas normativos internos”. Si bien en 2016 se abroga el código electoral y se aprueba la nueva Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, el contenido en materia del régimen de sistemas normativos siguió siendo el mismo; el vocablo “internos” se sustituyó por “indígenas”.

En 1998 también se promulgó la Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, la cual es la más avanzada en la materia. Entre otras adiciones reconoce a la “comunidad” como cuarto nivel de gobierno; reconoce a los pueblos y comunidades como “sujetos de derecho público”; al tequio como contribución en especie de las comunidades y la jurisdicción indígena, entre otras.

Un avance crucial en la materia que nos ocupa es la reforma constitucional de 2015 que reconoció a la Asamblea General Comunitaria en municipios del régimen de sistemas normativos internos y el derecho a la terminación anticipada del mandato de los concejales. Esta reforma reconoce esta práctica comunitaria de rendición de cuentas de modo que, cuando alguna de las personas designadas como concejales, o el cabildo en su totalidad, no cumplen con las funciones encomendadas o tienen problemas con la rendición de cuentas, las asambleas las destituyen y nombran a otras. Hoy este principio comunitario de rendición de cuentas ha sido reconocido en la legislación oaxaqueña y se ha aplicado entre 2015 y 2018 en una decena de casos.

Ciudadanía, contraloría e indígenas

¿En qué coordenada se unen los tres polos de referencia: la participación ciudadana, la contraloría social y los pueblos indígenas? Uno de los primeros esfuerzos, aun cuando no se encontraba expreso ese objetivo, fue la creación, en 1991, del Programa Nacional de Contraloría Social por el gobierno federal a través de la Secretaría de la Contraloría y Control Gubernamental (Secogef), que tenía como finalidad:

Alentar un proceso de enseñanza-aprendizaje-concientización de la participación de la comunidad en las tareas que a ella le corresponde llevar a cabo como grupo social participante, con el fin de contribuir al mejoramiento y fortalecimiento de las formas de organización y trabajo de la comunidad en su propio beneficio, así como impulsar la participación y vigilancia del quehacer público (Sedesol-Secogef, 1994: 247).

Conforme al discurso de la época, en distintos momentos se manejaba que el programa se había inspirado en el *tequio* (Moyado, 2013: 5), una práctica común en las comunidades indígenas de Oaxaca donde los ciudadanos realizan trabajos no remunerados en favor de la comunidad y mediante la cual se optimizan los escasos recursos para la obra pública, pues la mano de obra es la aportación de la comunidad y los materiales que tienen en su localidad (grava, arena, piedras, cantera, madera, etcétera).

El Programa de Contraloría Social también buscaba “instrumentar un esquema de participación que permitiera a la población interactuar de manera responsable, crítica y permanente en la vigilancia del quehacer del gobierno, del desempeño escrupuloso de los servidores públicos y de la transparencia en la utilización de los recursos”. El programa establece dos vertientes: 1) un sistema para la captación de quejas y denuncias y atender consultas o sugerencias derivadas de trámites administrativos, y 2) la intervención de la población en la vigilancia permanente y directa del manejo eficiente y transparente de los recursos y acciones que las autoridades realizaran en el Pronasol (Sedesol-Secogef, 1994: 245).

Entre los resultados de este acompañamiento puede verse, como ejemplo, la implementación de los Fondos de Solidaridad para la Producción, programa que otorgaba apoyos económicos, en una especie de préstamo, a productores rurales para invertir en la siembra y cultivo de sus cosechas. Al término, los recursos se recuperaban y tenían que

ser invertidos en obras de beneficio comunitario. Al menos así estaba concebido el programa. En algunos sitios funcionó exitosamente pero en otros, el problema surgió cuando las recuperaciones eran mucho menores a los recursos invertidos. Al realizar una evaluación de la operación del programa surgió un dato importante: en las regiones con población de mayoría indígena, las recuperaciones del programa eran muy altas mientras que, en otras zonas, rurales o semiurbanas, donde se presentaba una mayor competencia política partidaria, la posibilidad de recuperar los recursos caía drásticamente (Sedesol-Gobierno del estado de Oaxaca, 1994).

¿Cómo explicar esta situación? Esencialmente tiene que ver con el ejercicio cotidiano de principios y valores sustentados en una filosofía de vida distinta a la doctrina liberal que hace prevalecer los derechos del individuo. En las comunidades indígenas el individuo es un ser social sólo por ser miembro de la comunidad, por tanto, debe cumplir previamente sus obligaciones para poder ejercer sus derechos. La comunidad es responsabilidad de todos, por eso el ejercicio de los recursos que se le otorgan deben ser cuidados por quienes les corresponde ejercerlos, pero todos los miembros de la colectividad están atentos a su destino y, merced al tequio o a las asambleas para decidir en qué invertir, qué obra realizar o dar seguimiento al avance de los trabajos, se va teniendo el conocimiento oportuno de cómo se gastan esos recursos. De esta forma la transparencia y rendición de cuentas se convierten en práctica cotidiana y es inherente a la concepción y construcción de la vida en comunidad.

Cabe mencionar que, en Oaxaca, 417 municipios se rigen electoralmente por el régimen de Sistemas Normativos Internos, esto es, por sus reglas, instituciones y procedimientos propios para elegir a sus gobiernos locales. Pero estos sistemas normativos son aplicados también para regular toda la vida en comunidad. Además, los municipios de Cherán, Michoacán; Ayutla de Los Libres, Guerrero y Oxchuc, Chiapas se rigen también por este sistema y miles de comunidades de una decena de entidades del país, como en Tlaxcala, Chiapas, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Puebla, Veracruz y Tabasco.

Por otra parte, en éstas y otras entidades, si bien prevalece la democracia representativa para elegir a los ayuntamientos vía partidos políticos, en las regiones indígenas se presenta un híbrido en el que se mezclan elementos de ambos sistemas. Es necesario considerar esta situación para conocer el contexto en el que se dan las prácticas de ad-

ministración y ejercicio de los recursos, los procesos de toma de decisión y, particularmente, para el tema que nos ocupa, la transparencia y la rendición de cuentas, de la mano de la forma en que se involucra o no la ciudadanía en dichos procesos.

El universo de estudio

En este trabajo de investigación se propuso analizar las formas de rendición de cuentas y participación ciudadana en las comunidades indígenas, así como sugerir, con una perspectiva intercultural, mecanismos de vinculación con la normatividad y las instituciones estatales. Por esta razón, los trabajos se desarrollaron en comunidades indígenas de Oaxaca y se consideró tomar una muestra de 12 municipios tratando de abarcar cinco regiones del estado que presentan distintos grados de cohesión social, identidad étnica y lingüística y afirmación de valores políticos propios. En cada una de estas comunidades se revisaron a profundidad los mecanismos que han desarrollado para la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la contraloría social, tratando de relacionar la concepción de ciudadanía y gobierno con el horizonte cultural de cada pueblo.

En los casos abordados también hay una muestra de cinco de las ocho regiones en que está dividida la entidad, lo que permite tener un marco comparativo entre distintos ámbitos geográficos y culturales. De igual forma se abordan las experiencias de los pueblos zapotecos (en tres variantes: Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales), mixteco, mixe y chatino.

Esta primera comprensión de los valores culturales endógenos nos permite saber hasta qué punto cada una de estas comunidades-municipios cumple con los estándares abiertos que hemos delineado, sin hacer un comparativo mecánico basado únicamente en el estándar "objetivo", sino a partir de la evaluación de las prácticas e instituciones propias en relación con aspiraciones y valores compartidos con otras comunidades; por ejemplo, la comunidad no tiene mecanismos estrictos para revisar las cuentas durante la gestión de su gobierno local, pero son escrupulosos y exigentes para elegir en los cargos de responsabilidad a personas que han mostrado eficiencia y honestidad en el cumplimiento de otros cargos.

De igual forma, esta situación tiene que ver con la manera en que se ha relacionado la comunidad con las nociones políticas de ciudadanía y gobierno que subyace en la racionalidad del Estado moderno; cómo las instituciones propias se han relacionado con la institucionalidad estatal y cuáles son las tensiones, inconformidades, opacidades, cambios, etcétera, que representan un desafío para la contraloría social, así como rutas posibles para avanzar en modelos de ciudadanía y transparencia que permitan mantener el orden interno y la cohesión social que serán presentadas y, en la medida de lo posible, dialogadas con los actores locales.

En la elección de las comunidades para llevar a cabo los estudios de caso se buscó que, en el caso del régimen electoral, las elecciones de sus gobiernos locales se realicen por sistemas normativos internos o indígenas. Además, se estableció como otro criterio, que al menos algunos reflejaran las tensiones entre las comunidades que lo integran (agencias *versus* cabeceras municipales) y hubiesen desarrollado algunos mecanismos de ajuste para resolver esa problemática. De igual manera, se buscó que en algunas de estas comunidades hubiera experiencias destacadas de rendición de cuentas, así como el régimen de tenencia de la tierra, ya que si bien en su mayoría son comunales, también hay comunidades con propiedad ejidal y propiedad privada.

Los municipios y comunidades en que se desarrollaron los trabajos son:

<i>Región</i>	<i>Municipio</i>	<i>Pueblo indígena</i>
Costa	Tataltepec de Valdés	Chatino
Mixteca	Santiago Nuyoó	Mixteco
	Santa María Yucuhiti	Mixteco
Sierra Norte	Asunción Cacalotepec	Mixe
	Ixtlán de Juárez	Zapoteco
	San Pedro y San Pablo Ayutla	Mixe
	Santa María Tlahuitoltepec	Mixe
	Santiago Atitlán	Mixe
Sierra Sur	San Juan Ozolotepec	Zapoteco
	San Luis Amatlán	Zapoteco
Valles Centrales	San Jerónimo Tlacoahuaya	Zapoteco
	San Lorenzo Cacaotepec	Zapoteco

Fuente: Proyecto Contraloría Social y Participación Ciudadana en Regiones Indígenas.

En la Sierra Norte de Oaxaca se tomaron cinco casos. El primero, Ixtlán de Juárez, pertenece a la zona zapoteca. Este municipio tiene una larga tradición de rendición de cuentas, pero recientemente las tensiones entre la cabecera y las agencias municipales han derivado en una controversia ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuya Sala Superior resolvió que las agencias municipales tienen los mismos derechos que la comunidad cabecera y que la universalidad del voto, requisito fundamental de todo régimen democrático, se ejerce y agota en la comunidad política local (o sea en cada comunidad con identidad, territorio y organización social propia). Esta sentencia inaugura una jurisprudencia novedosa por parte del Tribunal Electoral de la Federación al revertir la postura que había prevalecido hasta el momento, según la cual el principio de universalidad del sufragio exigía que todos los ciudadanos del municipio participasen en la elección del ayuntamiento.

Las otras cuatro comunidades de esta región pertenecen al pueblo mixe: Asunción Cacalotepec, San Pedro y San Pablo Ayutla, Santiago Atitlán y Santa María Tlahuitoltepec. En estos casos se tenían antecedentes de un sólido sistema normativo que les ha permitido establecer normas internas en materia de rendición de cuentas y mecanismos para “eficientar” la administración de los recursos públicos. Además, hay distintos procesos en la relación entre la comunidad cabecera y sus agencias municipales, desde la unidad municipal-comunitaria que tienen Ayutla y Tlahuitoltepec (no exenta de diferencias con algunas de ellas), hasta una historia de tensiones y conflictos entre Santiago Atitlán y su agencia Estancia de Morelos.

En la Sierra Sur se consideraron las comunidades de San Juan Ozootepec, que recientemente enfrentó conflictos entre las comunidades que la integran en la búsqueda de la autonomía de la cabecera municipal conformando un gobierno comunitario que ha sido reconocido por el TEPJF. El caso de San Luis Amatlán, una comunidad con una trayectoria de producción en torno al mezcal, experimentó una transformación al pasar de producir una bebida desdeñada al reconocimiento nacional e internacional y otros cambios en la normatividad que han generado impactos en la organización comunitaria.

En los Valles Centrales se eligieron a las comunidades de San Jerónimo Tlacoahuaya y San Lorenzo Cacaotepec. La primera tiene una historia de conflictos internos en torno al gobierno local, el cual ha

generado en los últimos años una recuperación de sus instituciones tradicionales, como la Asamblea y creado nuevas, como el Consejo Municipal, para la evaluación permanente de las autoridades municipales y la rendición de cuentas. La segunda ha conocido un proceso reciente de resignificación de la ciudadanía en razón a la alta migración de sus pobladores y la llegada de avecindados que viven en la comunidad o en fraccionamientos que se han asentado en su perímetro.

En la región de la Costa se eligió Tataltepec de Valdés, un municipio que conserva una sólida estructura tradicional, con un Consejo de Tamandones que guían la vida comunitaria y una alta ritualidad en torno a símbolos como el Bastón de Mando; pero que también ha presentado conflictos internos, particularmente con su agencia municipal, Santa Cruz Tepenixtlahuaca. Esta situación se ha resuelto recientemente con nuevos criterios de los tribunales y con una negociación política entre las comunidades que ha derivado en formas inéditas para la administración de los recursos públicos.

En la Mixteca, los municipios con los que se trabajó fueron Santiago Nuyoó y Santa María Yucuhiti. A diferencia de los casos anteriores, las comunidades que integran la municipalidad (siete en Nuyoó y nueve en Yucuhiti), conforman una misma comunidad agraria, política e indígena, y tienen mecanismos especiales para la representación política en el ayuntamiento y el sistema de cargos, instrumentos claros para la rendición de cuentas y una alta participación ciudadana.

Estructura del libro

El estudio de los procesos locales parte de los casos mencionados, a los que se suman otros ejemplos como el de San Andrés Yaá y los pueblos del Rincón, en la Sierra Norte; San Martín Toxpalan, en la Cañada, y Juchitán, en el Istmo de Tehuantepec. A la par, el análisis se centra en programas sociales específicos desarrollados en comunidades indígenas que muestran, precisamente, las tensiones entre los dos sistemas normativos: el estatal y el comunitario.

El libro se divide en tres partes. En la primera: "Pueblos indígenas y Estado. Apuntes para el debate", se abordan temas que atraviesan el debate respecto a las ausencias, limitaciones y retos para la construcción de un Estado con perspectivas multicultural, señalando los olvi-

dos, la perspectiva colonizadora y racista que aún priva y aportando propuestas para recomponer el camino.

El primer capítulo, de nuestra autoría, presenta un panorama general de la contraloría social en cuanto al desarrollo de la institucionalidad. Aborda también el estado del arte sobre los ejes del proyecto: la participación ciudadana, la política del reconocimiento a los derechos indígenas y las políticas estatales de descentralización y rendición de cuentas. Particularmente, este capítulo presenta varios de los hallazgos encontrados en el trabajo de campo, los mecanismos de contraloría social que se tienen en las comunidades indígenas, sus fortalezas, debilidades y las tensiones existentes entre los instrumentos estatales y comunitarios de rendición de cuentas.

David Recondo, por su parte, analiza una figura que se ha considerado central en las comunidades indígenas: la Asamblea General Comunitaria. Muestra cómo, lejos la idealización con que se la promueve, las desigualdades socioeconómicas y culturales, la dependencia económica de unos hacia otros, las lealtades de tipo clientelista que derivan de ésta, así como las rivalidades entre redes familiares por el control del poder y de los recursos locales, permean las asambleas e influyen en las decisiones que se toman. Revisa, también, cómo este espacio deliberativo ha sido cuestionado en instancias externas, como los órganos jurisdiccionales, al presentarse la judicialización de los conflictos si bien la legitimidad de la institución asamblearia contribuye a que sea un espacio real de participación y confrontación de visiones sobre lo que debe ser el "buen gobierno".

En su texto, Víctor Leonel Juan muestra cómo el sistema federal excluyó a las comunidades indígenas al imponer al municipio como la base de organización de las entidades y la Federación en detrimento de la comunidad, que es la célula básica desde donde se construye la identidad étnica. Una situación que ha derivado en tensiones y desencuentros entre las instancias estatales y la institucionalidad comunitaria, en particular porque históricamente, desde la legislación, se ha negado la diversidad cultural existente en México. La incorporación reciente de la pluralidad cultural lleva consigo también el reconocimiento del pluralismo jurídico y de un conjunto de derechos a pueblos y comunidades indígenas. En su texto, analiza algunas de las experiencias que apuntan hacia la construcción de un diálogo intercultural y una gradual apertura institucional al pluralismo jurídico; en contraparte, revisa las ex-

perencias comunitarias en la construcción de lo público y sus implicaciones internas, así como con la estatalidad.

Juan Carlos Martínez y Mónica Duarte estudian el cambio importante en la política pública hacia los pueblos indígenas y afroamericanos: de una concepción de individuos receptores de la acción pública a una de comunidades como actores clave en el ciclo de las políticas públicas. Para el abordaje de este nuevo enfoque se remiten a los esfuerzos institucionales en torno a las contralorías comunitarias y cómo éstos surgen de la necesidad de incorporar la pertinencia cultural y el enfoque de derechos en los mecanismos de contraloría social con los que cuentan los programas sociales de la Administración Pública Federal, así como el fortalecimiento y reconocimiento de las instituciones y formas de organización propias de las comunidades indígenas y afroamericanas que participan en la implementación de las diferentes acciones y programas federales para la supervisión de los recursos y la mejora de los mismos.

La segunda parte “Autonomía, ciudadanía y rendición de cuentas: experiencias comunitarias”, retoma cuatro casos que muestran las distintas formas de construcción de ciudadanía, las tensiones con el Estado y los avances que se han tenido desde la praxis autonómica de las comunidades.

El trabajo de Yásnaya A. Gil aborda cómo el Estado mexicano establece diferentes mecanismos de participación ciudadana, contraloría social y rendición de cuentas. Estos mecanismos impactan en el funcionamiento de uno de los niveles de gobierno: el municipal. En el estado de Oaxaca, además del municipio, en los hechos funciona un cuarto nivel de gobierno: la comunidad indígena. En su articulación con la figura constitucional del municipio, los mecanismos estatales de rendición de cuentas y los mecanismos tradicionales de contraloría y rendición de cuentas generan dinámicas particulares. La autora aborda el caso del municipio-comunidad de San Pedro y San Pablo Ayutla, en el cual se puede observar que los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas se expanden más allá de los aspectos que contempla el Estado y el marco legal. Sin embargo, muestra cómo la articulación del sistema de contraloría creado por el Estado con el sistema tradicional ha generado conflictos que han impactado la vida política de la comunidad.

Por su parte, Crisóforo Cardoso analiza y expone la formación, el ejercicio de la ciudadanía, el gobierno local, la rendición de cuentas y,

por supuesto, los factores que han incidido en la gestación de conflictos y tensiones en San Juan Ozolotepec, localidad ubicada en la Sierra Sur de Oaxaca, para lo cual revisa tres situaciones que se han presentado en esa comunidad. La primera presenta el caso de un grupo de autoridades que perdieron su ciudadanía política después de haber sido encontrados como culpables de un desfalco durante el proceso de auditoría comunitaria. La segunda, aborda el conflicto entre un grupo de evangélicos y el resto de la comunidad, asunto que llevó a aquéllos a perder su ciudadanía política. Por último, vinculado con la anterior, el tercer caso trata de dos migrantes (un hombre y una mujer) que disputaron la presidencia municipal en dos ocasiones y donde el pueblo respaldó a la mujer, reconociéndosele solamente a ella la ciudadanía política comunitaria.

Guadalupe Peralta desmitifica el supuesto “matriarcado” que existe en Juchitán, una de las cuatro ciudades más importantes de Oaxaca que conserva y reproduce la identidad zapoteca a partir de las fiestas y la lengua, y en la que se han desarrollado interesantes procesos en la disputa por el poder local. Una imagen que se ha reproducido es la de la mujer zapoteca empoderada, central en la organización política y social incluso por encima de los varones; sin embargo, las cosas no son lo que parecen. A partir del análisis y revisión del quehacer político en esa ciudad istmeña, Peralta muestra cómo las mujeres no han alcanzado puestos de relevancia en los órganos de dirección y poder. Recién tuvo su primera presidenta municipal y el papel que desempeñan en su mayoría son de intermediación política al servicio de organizaciones o partidos. Apunta también los cambios posibles a partir de la emergencia de nuevos liderazgos que empiezan a marcar otra ruta, si bien es apenas el inicio de una agenda pendiente: la igualdad en las relaciones entre géneros.

La tercera parte: “Acciones estatales, respuestas comunitarias”, es una investigación donde se analizan los programas y políticas públicas que se han implementado en regiones indígenas, sus tensiones y la ausencia de perspectiva cultural en su implementación, a la par que dibujan las respuestas que desde las comunidades se han dado.

En su trabajo, Daniela Ramírez hace referencia a los procesos históricos de resistencia y adaptación de los pueblos indígenas frente a distintas lógicas de dominación; revisa los procesos de descentralización y de reconocimiento de derechos indígenas en el país y la tendencia de

los gobiernos para generar espacios de participación institucionalizada. Finalmente, realiza un análisis sobre los antecedentes y reformas recientes a una de las políticas sociales para población indígena que más ha perdurado: el Programa de Apoyo a la Educación Indígena para demostrar que, pese a que reluce un andamiaje operativo actualizado bajo nuevas formas de contraloría incrustadas en su reglamentación, no logra consolidar mecanismos sustantivos de participación asociados a la autodeterminación de los pueblos y comunidades involucradas.

En su artículo, Zaira Hipólito pone en discusión la “promesa educativa” como premisa de transformación económica, política y social en las regiones indígenas. Se discuten las políticas de instauración y consolidación de la educación formal y “gratuita” y sus efectos en las regiones indígenas, al mismo tiempo que describe la paradoja del subsidio comunitario a la educación pública a través de la caracterización, sistematización y análisis de la forma de organización, administración, participación, contribución, transparencia y rendición de cuentas de los comités escolares como principales cofinanciadores de las instituciones educativas en la microrregión xidza. Finalmente, problematiza las relaciones simbólicas y materiales mediante los usos estratégicos que realiza el Estado mexicano frente a la autogestión de las comunidades indígenas en El Rincón de la Sierra Norte de Oaxaca.

Luis Enrique Cordero Aguilar, desde una perspectiva jurisdiccional, señala que una tarea pendiente del Estado mexicano es construir un entramado jurídico e institucional que responda a un diseño pluricultural. No se trata de su simple reconocimiento constitucional, sino de la construcción de diseños institucionales que respondan al reconocimiento de esa diversidad, de que hay distintas formas de organizar la acción política, de la visibilidad de lo público y la rendición de cuentas, de hacer justicia, de producir el derecho, de concebir la naturaleza, la propiedad y gestionar el territorio. Cordero presenta los casos de las comunidades de San Andrés Yaá y San Martín Toxpalan, que dan cuenta de esa falta de construcción de pluriculturalidad, pero también su invisibilidad, su negación y sobre todo de la criminalización como respuesta del Estado a esa forma diferente de transparencia, rendición de cuentas y la manera de hacer justicia frente a la comunidad.

Como puede apreciarse, en esta obra colectiva sobresalen la diversidad de experiencias sobre los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas y las tensiones que se presentan con los dispositi-

vos de la institucionalidad estatal, así como las debilidades de éstos. Pero muestra también y es la finalidad de esta investigación, el camino por el cual se puede transitar para lograr una interrelación en condiciones más igualitarias, de reconocimiento pleno de los valores y la eficacia que desde el ámbito comunitario se alcanza en la rendición de cuentas de los gobiernos locales.

Fuentes consultadas

- DE TOCQUEVILLE, Alexis (1957), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ESPINOZA, Cecilia *et al.* (1980), “Municipios y autonomías de México (leyes, proclamas y propuestas)”, en *Quórum, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas*, núm. 60, año VI, mayo-junio, México, Cámara de Diputados.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez (2007), *Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Porrúa Editores.
- LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana (1986), *La lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, México, Siglo XXI Editores.
- MATHUS ROBLES, Marco Aurelio (2008), “Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal en los municipios de Oaxaca 1998-2002”, en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 93. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/mamr.htm>
- MOYADO FLORES, Socorro (2013), *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol-Geo) (1994), *Evaluación del Pronasol en Oaxaca*, México, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Secretaría de Desarrollo Social y Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Sedesol-Secogef) (1994), *Programa Nacional de Solidaridad. Información básica sobre la ejecución del Programa, del 1 diciembre de 1988-agosto de 1994*, México, Sedesol-Secogef, Porrúa Editores.

PRIMERA PARTE

PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO.
APUNTES PARA EL DEBATE

De la asamblea a los órganos estatales de control. Rendición de cuentas en comunidades indígenas

Víctor Leonel Juan Martínez*, Juan Carlos Martínez Martínez**

David Recondo***

Generalidades

Dos elementos centrales definen a la democracia: la participación ciudadana en lo que concierne a los asuntos públicos y la rendición de cuentas. Para cumplirlas se han establecido canales formales como son los procesos electorales que derivan en la representación a través de los congresos estatales y el federal, así como la designación de los gobernantes.

En el caso de la rendición de cuentas, si bien existe un largo entramado histórico de instituciones creadas *ex profeso* para buscar cómo garantizarla en inéditos ejercicios de participación ciudadana, de apertura al diálogo y al debate, entre 2014 y 2016, se construyeron dos sistemas fundamentales: el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que quedara plasmado en la Ley General de Transparencia promulgada en mayo de 2015, y el Sistema Nacional Anticorrupción, el cual quedó establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en 2016. En este tema convergieron esos dos ejes centrales de la democracia. Y es que, siguiendo a Merino (2018: 10):

La rendición de cuentas, como una de las dimensiones de un gobierno democrático, se puede descomponer en tres vertientes: información, justificación y castigo/compensación. En ellas se pueden identificar al menos los siguientes elementos: la transparencia y el derecho de acceso a la infor-

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Unidad Pacífico Sur.

** CIESAS, Unidad Pacífico Sur.

*** Centre de recherches internationales, Sciences Po, París.

mación pública; la responsabilidad respecto de las acciones/decisiones en el ejercicio de un encargo público; y las restricciones y condiciones que determinan el ejercicio de la representación política. El componente transversal es el de la obligación jurídica de los funcionarios públicos de informar cada decisión, justificarla y asumir la responsabilidad por las consecuencias positivas o negativas de sus actos.

Habría que contextualizar que la corrupción se ha convertido en uno de los grandes problemas del país. En el diagnóstico de esta problemática se han detectado al menos cuatro elementos (Merino, 2018: 18):

- 1) La fragmentación de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción;
- 2) la debilidad del régimen disciplinario mexicano;
- 3) la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones en los sistemas de control interno, de fiscalización y de sanciones, y
- 4) la ausencia de inteligencia institucional para detectar y corregir las prácticas sistemáticas de corrupción.

En este interesante contexto de cambios legislativos e institucionales, con una clara participación ciudadana y de vinculación con la academia, ante un problema añejo y una demanda sentida de la sociedad, se han impulsado, paralelamente a los oficiales, distintos mecanismos de vigilancia de los recursos públicos: organismos de la sociedad civil que dan seguimiento a políticas públicas y el ejercicio del gasto; medios de comunicación que, en reportajes de investigación, han desentrañado casos de corrupción; un gran activismo en las redes sociales para la denuncia de acciones irregulares de servidores públicos, etcétera.

En contraparte, desde los entes públicos se han creado prácticas informales e institucionales para resistir a los mecanismos de evaluación. Contra los avances ciudadanos que permitieron incidir en la creación de distintos organismos autónomos encargados de temas torales, como el Instituto Nacional Electoral (INE); el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI), y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otros, la respuesta de la clase gobernante y los partidos políticos ha sido buscar desnaturalizar esas instituciones, particularmente a través de “la captura de los puestos y de los presupuestos públicos y (...) la desviación de los fines institucionales hacia fines privados” (Merino, 2018: 18).

Ante esta problemática generalizada ha surgido la contraloría social como un conjunto específico de prácticas que establecen un espacio de relaciones entre actores sociales e instancias de gobierno, en el que la vigilancia y el control de las acciones de agencias estatales son el propósito principal (Hevia, 2005). O bien, “como un conjunto de mecanismos de participación ciudadana para la rendición social de cuentas” (Hevia, 2007).

La contraloría social fue impulsada, primero, desde el gobierno federal. Entre 1988 y 1994 con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), cuyo objetivo era que sean las propias comunidades, ciudadanía y beneficiarios quienes “realicen el seguimiento, evaluación y control de las acciones realizadas, desde las etapas de definición y jerarquización, hasta las de ejecución y entrega de las mismas”, toda vez que participan durante todo el proceso. Esta definición encontró campo fértil en las comunidades indígenas pues disponía que los “comités de solidaridad”, integrados para ejecutar la obra pública, podrían organizarse de acuerdo a sus formas internas:

“La forma y estructura que mejor respondiera a las particularidades culturales de cada región y localidad”; las únicas condiciones eran que sus miembros fueran elegidos “mediante el ejercicio de la democracia directa” y que una vez constituidos “se coordinaran con las autoridades gubernamentales para definir qué obra o proyecto hacer, cómo llevarlo a la práctica, en cuánto tiempo, a qué costo, con qué calidad, y cómo se recuperarían y reinvertirían los apoyos financieros que se proporcionan” (Barajas, 1997: 752-753).

En entidades como Oaxaca, en donde las comunidades indígenas mantienen sus propias formas organizativas, sistemas normativos e instituciones como la asamblea comunitaria, era un reconocimiento tácito a ellas. El posterior reconocimiento a su régimen electoral no hace sino legalizar estas prácticas.

Lo que es claro, y es parte de la investigación cuyos resultados se presentan en este libro, es que la rendición de cuentas social puede servir para varios fines, no sólo el de vigilar y controlar a los gobiernos. Entre otras cosas, la contraloría social puede coadyuvar a:

Fortalecer los vínculos entre gobiernos y ciudadanos para mejorar la provisión de servicios públicos; monitorear el desempeño del gobierno y promover un gobierno responsivo; enfatizar las necesidades de grupos vulnerables en la formulación e implementación de políticas; exigir transparencia y exhibir las fallas y corrupción del gobierno; facilitar vínculos efectivos entre ciudadanos y gobiernos locales en un contexto de descentralización; empoderar a grupos marginados tradicionalmente excluidos del proceso de las políticas públicas (Lister, 2010).

En las comunidades indígenas, como veremos en los estudios de caso que aquí se presentan, las prácticas de rendición de cuentas también son parte de la medición cotidiana de sus sistemas organizativos; permiten la gobernanza y la participación de toda la ciudadanía en la toma de decisiones e incluso, en tanto van acompañadas de elementos culturales (rituales, símbolos, procedimientos basados en la tradición), son parte de los mecanismos de preservación y reproducción de la identidad cultural. Y es que, como apunta Cejudo (2011): “La contraloría social es, a un tiempo, espacio de control y de diálogo, de exigencia y de participación y, por tanto, un vínculo que revaloriza y acorta la distancia entre los gobiernos y los ciudadanos. Pero su eficacia está condicionada por las capacidades y los incentivos tanto de las organizaciones sociales como de los gobiernos”.

Una pregunta recurrente al analizar los distintos modelos que se han empleado para establecer la contraloría es: ¿cuáles son las mejores formas y mecanismos para realizar una contraloría social que supone la necesaria y activa participación ciudadana? Más allá de los instrumentos, hay una serie de procesos sociales, políticas públicas, visiones de desarrollo y de participación ciudadana, que habrán de incidir en cómo la contraloría social cobra forma en ámbitos municipales o comunitarios concretos.

Las comunidades indígenas tienen formas propias, instituciones creadas *ex profeso* para la vigilancia de la actuación de las autoridades y, con ello, el seguimiento a las acciones de gobierno y al uso de los recursos públicos. Pero de igual forma se han presentado tensiones internas y externas en este tema en los últimos años.

Contraloría indígena, campo por explorar

Un problema en el andamiaje institucional y los instrumentos que se diseñan para el seguimiento, evaluación y fiscalización de los recursos públicos —reglas de operación, indicadores de resultados, instrumentos técnicos, portales informativos, etcétera— es la presencia de elementos ajenos a la cultura de las comunidades indígenas. De hecho, se han desestimado mecanismos probados en la rendición de cuentas en el ámbito comunitario, que no sólo cuentan con gran legitimidad, sino que, además, pueden tener mayor eficacia que los instrumentos externos. Una alternativa sería establecer andamiajes que articulen ambos tipos de mecanismos y procedimientos para cumplir, de manera más eficaz, con los objetivos de contraloría social, la transparencia y la rendición de cuentas.

Esta situación se puede apreciar en algunos ejemplos que se han documentado respecto al Programa Nacional de Solidaridad, en donde los agentes gubernamentales influían en las comunidades para que las asambleas y/o sus autoridades, eligieran obras que a ellos les convinieran, bien por algún interés particular en su ejecución (como una posible relación con las empresas ejecutoras) o bien para ahorrarse el trabajo de diseñar proyectos productivos o de otra naturaleza que implicaba trabajo de campo y de gabinete que los funcionarios no estaban dispuestos a realizar. De esta manera, los funcionarios les orillaban a que escogieran la construcción de canchas de basquetbol en lugar de proyectos de agua potable, por ejemplo (Fox y Aranda, 1996: 159).

Aun cuando la ministración de recursos estatales a las comunidades, aparentemente, ha tenido cambios en sus reglas de operación y se han incorporado políticas con una perspectiva de reconocimiento a los derechos de los pueblos, como veremos en los estudios de caso, poco ha variado en términos de la injerencia respecto a las decisiones propias de las comunidades para decidir sobre cómo y en qué emplear los recursos públicos que llegan a la hacienda municipal. El manejo de dichos recursos es limitado —por una engorrosa normatividad—, debido a reglas de operación que, por ejemplo, en el caso del ramo 33, restringe su empleo a cuatro tipos de obras: agua potable, drenaje, pavimentación y energía eléctrica, sin considerar si éstas son prioridad de la comunidad.

Por eso es importante apreciar las distintas perspectivas que tienen tanto los estudios sobre la rendición de cuentas, particularmente los

que tienen que ver con regiones indígenas, como los instrumentos institucionales que garantizan ese derecho, junto con el de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la revisión del destino de los recursos públicos que ejercen sus gobiernos locales.

El análisis y las publicaciones sobre la rendición de cuentas en México ha sido abundante en la última década. Destacan los trabajos acerca de la transparencia como problema (Vergara, 2008), acerca del diseño institucional y de la participación ciudadana (Olvera, 2009) o sobre las dimensiones teóricas y normativas de la rendición de cuentas (Schedler, 2008; Peschard, 2013; López y Merino, 2009). Estos trabajos abordan la cuestión de manera abstracta, desde una perspectiva del “deber ser” más que de forma empírica; concuerdan con el auge de la problemática en la agenda política y legislativa, y arrojan luces acerca del dispositivo legal e institucional que se ha ido construyendo en México.

Sin embargo, algunos trabajos han buscado evaluar el alcance “real” de dicho dispositivo (Ackerman, 2007; Fox, Haight, Hofbauer y Sánchez Andrade, 2007; Isunza y Lavalle, 2010; Morales, 2015; Merino, 2018). Estas últimas obras, en particular, abordan el derecho a saber y su institucionalización desde varios ángulos y arenas institucionales (elecciones, programas sociales, manejo del presupuesto público, etcétera) y niveles de administración y gobierno (federal, estatal y municipal). Sobre todo, abordan de manera crítica el funcionamiento de las normas y mecanismos implantados para hacer realidad el principio de acceso a la información y la obligación de los funcionarios públicos (y de todo actor que administra fondos públicos) de rendir cuentas acerca del destino de dichos recursos.

No obstante, brillan por su ausencia las aportaciones respecto a procesos de rendición de cuentas existentes antes de las reformas federales (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y creación del INAI antes IFAI, así como de los órganos garantes a nivel estatal), en municipios rurales e indígenas amén de que muy pocos estudios analizan de cerca, con investigación cualitativa, los procesos locales en toda su diversidad. Menos aún son los que abordan el tema no sólo de arriba hacia abajo, analizando como “aterrizan” o “impactan” las reformas federales a nivel local, sino desde lo local mismo. Y no únicamente desde las carencias u obstáculos, sino desde lo que ha funcionado aún sin el respaldo de normas y esquemas institucionales estatales y federales.

Existen también otros estudios que se han centrado en realizar una valoración del derecho al acceso a la información y la rendición de cuentas desde los ámbitos estatales que sólo consideran las vicisitudes regionales, la problemática estatal, el sistema regional de dominio (Moraes, 2009; Méndez, 2009; Pérez, García y Herrera, 2011).

Por otra parte, son notables las excepciones de investigaciones que se centran en los procesos desde abajo, desde la periferia y lo local, con un enfoque etnográfico que permite trascender la cortina de humo normativo-prescriptiva (el “deber ser”). El trabajo de Jonathan Fox (2007), por ejemplo, es una de estas excepciones. Un capítulo entero está consagrado a los regímenes municipales e incluso inframunicipales de gobernanza y el impacto que en éstos ha tenido la descentralización emprendida desde mediados de 1995. En esta obra seminal aparecen algunos de los temas cruciales para el estudio de los procesos de rendición de cuentas en medios rurales e indígenas en relación con los programas sociales (ramos 28 y 33) como son: 1) las formas de articulación y tensiones estructurales entre unidades de gobierno microlocales (la comunidad como “cuarto nivel de gobierno”) y el municipio; 2) las formas de rendición de cuentas basadas en las asambleas generales comunitarias como expresiones “vernáculos” de la programación participativa del gasto público, y de la vigilancia de éste.

En la misma tesitura se encuentran los trabajos de Juan Martínez (2007, 2009, 2014, 2019) quien a partir de casos ubicados en Oaxaca resalta las experiencias de “contraloría comunitaria”, que ponen énfasis en los mecanismos que han tenido éxito al estar basados en normas locales dotadas de un alto nivel de legitimidad, pero a su vez sus limitaciones. En este tenor, algunos estudios sobre las formas de organización de las comunidades indígenas y de sus instituciones abordan tangencialmente acciones de contraloría social presentes en ese diseño, como es el papel del consejo de ancianos o los “caracterizados” (Chávez, 2018).

El aporte crucial de dichos trabajos yace tanto en la metodología (trabajo de campo intensivo y comparativo de naturaleza etnográfica), como en el abordaje teórico (tomar en serio lo que es legítimo a los ojos de los actores locales, sin “esencialismos”, y a la vez, discernir los procesos de resignificación y creación normativa e institucional que se dan en las comunidades indígenas no sólo de manera reactiva sino proactiva e incluso anticipándose a las reformas federales).

Por lo anterior, una tarea pendiente para el estudio de las políticas públicas en comunidades indígenas es la construcción de indicadores adecuados a la diversidad cultural que permitan conocer su situación real y concreta tal y como lo apunta José del Val:

La cuestión de determinar qué indicadores resultan pertinentes está lejos de reducirse a una discusión técnica o metodológica, aunque la incluye. La demanda indígena explícita o subyacente aborda otros temas y problemas, y su consecuencia más visible es la conformación de un campo de análisis, discusiones y propuestas en el que los indicadores aparecen vinculados a procesos políticos, económicos, demográficos, ambientales, culturales y jurídicos, a las políticas públicas, a los conocimientos tradicionales, a la posesión, control y usufructo de los recursos naturales y culturales, a la seguridad y soberanía alimentarias, a los problemas de género, a la participación comunitaria, a la formación de cuadros técnicos indígenas para diseñarlos y aplicarlos, y a la existencia de sistemas de información que provean datos relevantes, pertinentes, confiables y adecuados a la realidad del mundo indígena (Del Val, 2008: 5).

La participación ciudadana en pueblos indígenas

Es importante señalar que la ciudadanía es un concepto que toma distintos significados de acuerdo a los contextos en los que se ejerce. Si bien generalmente se le vincula a la relación ciudadano-Estado, en muchos casos ello significa poco para sus miembros en comparación con otras formas de comunidades subnacionales con las cuales se identifican y por medio de las cuales pueden ejercer sus derechos y obligaciones (Ka-beer, 2007). En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, la ciudadanía se construye a partir de características que la vinculan como parte de lo colectivo. A diferencia de la ciudadanía liberal, en la que el ciudadano concurre en el espacio público de manera individual y en condiciones de igualdad con otros individuos, en la ciudadanía comunitaria los ciudadanos lo hacen, no como individuos sujetos a derechos y obligaciones en un plano de igualdad, sino como miembros de una comunidad política (el municipio, la comunidad), regida por criterios de identidad étnica o cultural (Juan Martínez, 2022).

Esta ciudadanía y la participación en lo público se rigen tanto por principios colectivos de reciprocidad, complementariedad y servicio

público para la construcción y ejercicio de la ciudadanía, como por mecanismos también colectivos de legitimación en los cuales el cumplimiento de obligaciones es previo al ejercicio de los derechos. Estos principios y mecanismos ponen en juego un sistema de reglas que operan para el nombramiento de los órganos de gobierno y en un marco de libertad para determinar los procedimientos en ejercicio del derecho a la libre determinación (Juan Martínez, 2022). Estas características son centrales al revisar los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos comunitarios diseñados para la rendición de cuentas que permitirían establecer acciones interculturales de coordinación entre gobiernos estatales e indígenas.

En este sentido, en materia de análisis de la participación ciudadana y representación política se han presentado distintos estudios, particularmente desde el ámbito de las elecciones por sistemas normativos indígenas. Se tiene, por ejemplo, el Diagnóstico para la Atención de la Conflictividad 2013, elaborado por el órgano electoral estatal (Juan Martínez y Velásquez, 2013), que complementa estudios previos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Velásquez, 2012).

Asimismo, desde la academia se han presentado estudios de casos en distintas obras: Díaz *et al.* (2007); Recondo (2007); Hernández y Juan Martínez (2007); Eisenstadt (2013), Eisenstadt, Bailón y Sorroza (2013); Dalton (2012); Juan Martínez (2014 y 2016); Hernández y Juan Martínez (2011), en las que se realizan interpretaciones de distintos factores que inciden en la conflictividad local y que tienen su punto de inflexión en los comicios municipales, aunque sus causas y efectos las trascienden. De igual forma, se han realizado estudios respecto a las formas de resolver e impartir justicia en casos controversiales de sistemas normativos internos o de las tensiones entre éstos y el sistema de justicia estatal. En el ámbito electoral, Recondo (2013); Hernández (2011); Martínez, Juan Martínez y Velásquez (2015), han realizado estudios que tienen que ver con las nuevas formas que están adoptando los organismos jurisdiccionales para resolver la conflictividad electoral partiendo de dos concepciones diferentes y encontradas del derecho.

Por otra parte, Martínez (2004 y 2011) ha realizado estudios sobre los puntos de tensión entre las formas de justicia indígena o comunitaria y el sistema de justicia estatal, develando los factores que inciden

para acrecentar la controversia ante el desconocimiento (*de iure o de facto*) de las normas indígenas para resolver su conflictividad interna.

Finalmente, un texto reciente analiza en perspectiva comparada de casos y en un recuento histórico del último cuarto de siglo, los cambios que se han dado en los municipios y comunidades indígenas siguiendo tres ejes: 1) los cambios normativos e institucionales en materia de autonomía política indígena; 2) los criterios empleados en las resoluciones jurisdiccionales al resolver procesos que tienen que ver con las elecciones por sistemas normativos, y 3) los procesos de cambio político social en municipios y comunidades en torno al ejercicio de la autonomía, la representación política y la participación ciudadana. En este texto se puede apreciar con claridad el nuevo ejercicio de la participación ciudadana y la reconfiguración que han tenido los sistemas normativos de los municipios y comunidades indígenas en 25 años a partir del reconocimiento legal de sus normas internas (coloquialmente conocidas como “usos y costumbres”) (Juan Martínez, Martínez y Recondo, 2021).

Descentralización y organización comunitaria

En las últimas décadas en México el proceso de descentralización hacia los municipios ha generado una cada vez más creciente cantidad de recursos que son manejados directamente por los ayuntamientos (véanse cuadro 1 y gráfica 1). Tras la reforma constitucional en materia municipal se empezaron a asignar algunos recursos a los municipios, pero eran más bien simbólicos, pues poco ayudaban en el gasto corriente y menos aún en la ejecución de obra pública. Como puede apreciarse en el cuadro 1, que presenta un comparativo histórico de los ingresos que de manera global han recibido los municipios de Oaxaca, es a partir de 1989, con el Programa Nacional de Solidaridad, que empiezan a fluir recursos de manera importante hacia la hacienda municipal, siempre en forma creciente, si bien de manera lenta y gradual.

Como se aprecia en la gráfica 1, a partir de 2001 se da un salto importante en los ingresos que reciben los ayuntamientos en la entidad. Aunque se registra una disminución en la carrera ascendente entre 2004 y 2006, lo cierto es que las partidas hacia los municipios han crecido de manera exponencial año con año, las disminuciones son menores, y se mantiene de manera permanente este incremento.

Cuadro 1
INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE OAXACA

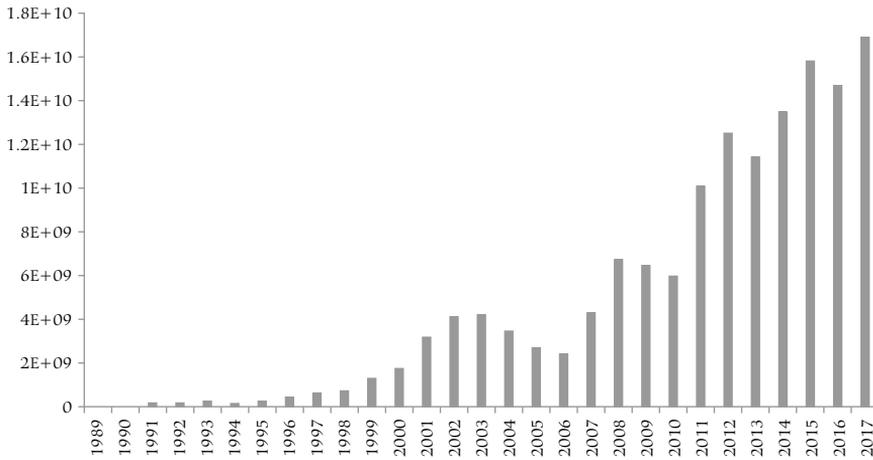
<i>Año</i>	<i>Ingresos municipales</i>	<i>Año</i>	<i>Ingresos municipales</i>
1989	79'106,981	2003	4,162'492,073
1990	114'731,197	2004	3,387'073,512
1991	139'494,382	2005	2,721'763,465
1992	164'643,301	2006	2,428'560,043
1993	293'289,230	2007	4,305'815,781
1994	164'581,567	2008	6,701'087,193
1995	287'279,999	2009	6,453'652,370
1996	476'517,465	2010	5,910'884,592
1997	612'867,694	2011	10,004'853,372
1998	748'237,278	2012	12,469'005,100
1999	1,253'833,526	2013	11,390'451,129
2000	1,776'427,242	2014	13,418'566,733
2001	3,158'105,577	2015	15,742'799,645
2002	4,053'466,280	2016	14,643'604,771
		2017	16,828'885,414

Fuente: INEGI/Simbad.

La llegada creciente de recursos públicos, cuyas reglas no contemplan las diferencias regionales, y menos aún tienen una perspectiva cultural que atienda a formas distintas de concebir lo público y organizar la vida interna de las comunidades, si bien ha logrado una importante inversión en obras de infraestructura y atención a demandas y carencias diversas de los municipios, ha generado también una dinámica que tiende a desestructurar a las comunidades.

Un ejemplo de esto lo podemos ver en el municipio de Santiago Nuyoó, en la Mixteca oaxaqueña. La ciudadanía le reprochaba a la presidenta, al síndico y a algunos regidores del periodo 2017-2019, sus frecuentes ausencias y, por tanto, la falta de atención personalizada a los problemas de sus gobernados, la cual era delegada a concejales suplentes o empleados del ayuntamiento. Por su parte, la edil y los concejales manifestaban su desconcierto por la incomprensión de su ciudadanía, pues ésta no apreciaba el arduo trabajo que realizaban para la comunidad, ni la pérdida de muchas horas en traslados constantes a la cabecera distrital (Tlaxiaco) y a la capital estatal para realizar múltiples trámites y gestoría para beneficio de la colectividad.

Gráfica 1
INGRESOS MUNICIPALES OAXACA



Fuente: INEGI/Simbad

Unos y otros desconocían la mala percepción que tenían de su contraparte hasta que, al realizar un grupo de enfoque e intercambiar opiniones, mostraron sus preocupaciones mutuas. Su reflexión inicial fue que los trámites burocráticos para ser receptores de las participaciones federales (vía ramos 28 y 33) eran muy absorbentes y requerían mucha inversión de tiempo de las autoridades en detrimento de la atención que debían darle a sus gobernados. La comunidad se ubica a siete horas de la capital estatal (tiempo que aumenta en época de lluvias), la mitad de las cuales se hace en camino de terracería y donde el acceso al servicio telefónico y de internet es limitado y tampoco hay señal de telefonía celular. Las autoridades señalan que por cumplir con engorrosos trámites burocráticos están descuidando su relación con la ciudadanía de su municipio (integrada por siete comunidades mixtecas).

Como han señalado otras exautoridades municipales, cumplir con los mecanismos de vigilancia del ejercicio de los recursos y la rendición de cuentas estatales (vía Auditoría Superior del Estado, contralorías, órganos de transparencia, etcétera), obliga a contratar personal con conocimientos técnico-administrativos, que en muchos casos fomentan la corrupción y la opacidad en vez de combatirla. Cumplir con las complejas redes de operación de los programas sociales, particularmente en

zonas rurales e indígenas, encarece la obra pública y, en ocasiones, se comprueban formalmente los recursos asignados al cumplir con los formatos y requisitos de la normatividad, aun cuando en la realidad éstos tengan un manejo opaco y desconocido por la población. “A las autoridades las obligan a ‘maquillar la realidad’ y algunas les hacen cirugía completa”.¹ La ciudadanía desconoce el destino de los recursos y, en ocasiones, han averiguado fraudes cometidos por las autoridades municipales en complicidad con constructoras aunque las inversiones hayan sido “debidamente comprobadas” ante la Auditoría Superior del Estado, pero no así ante la asamblea comunitaria.

O bien, como sucede en Ayutla, Mixe, el gobierno local realiza una recaudación de recursos propios que no se reporta a las instancias hacendarias. Aun cuando, de acuerdo con la fórmula para la distribución de las participaciones municipales, a mayor porcentaje de ingresos propios corresponde un incremento en los recursos que se le asignan a los municipios, en esa comunidad la asamblea ha tomado la decisión de no reportarlo en virtud de que, de hacerlo, el gasto tendría que cubrir con los formatos y requisitos que señalan los órganos de control de la estatalidad (véase el texto de Yásnaya A. Gil en este libro), y en la comunidad muchos gastos no pueden ser comprobados con facturas. Lo anterior no exime a las autoridades de la obligación de rendir cuentas en tanto que se hace ante la asamblea general comunitaria y esta comunidad tiene un complejo sistema para pasar ese filtro.

Conforme a lo antes expuesto se reafirma una de las críticas que se hacen al proceso de descentralización en México: la homogeneización que hace de entidades, regiones, municipios y comunidades del país. Su andamiaje legislativo y la estructura institucional para su operación consideran que todas las entidades subnacionales son iguales, que tienen características similares y, por tanto, los efectos de los programas deberían ser iguales o con muy pocas variantes.

Esta situación tiene implicaciones también en las formas de administrar y ejercer los recursos. Las comunidades rurales tienen menos capacidad administrativa y financiera respecto a las urbanas para enfrentar la complejidad normativa y burocrática que implica la transfe-

¹ Intervención de Rafaela Hernández Chávez, expresidenta municipal de Tlalixtac de Cabrera en el Conversatorio Pueblos Indígenas y Rendición de Cuentas, organizado por el Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción (Cepiadet), 23 de febrero de 2017.

rencia de recursos. Los ejercicios de contraloría social tienen implicaciones distintas entre los municipios en que se encuentran presentes y se disputan el poder local los partidos políticos y aquellos donde el sistema normativo está diseñado en razón de la pertenencia a la comunidad.

Un estudio realizado en los noventa respecto al Pronasol señalaba esta problemática en el sentido de que la estrategia de transferencia de recursos a las comunidades no representaba, por sí misma, que las autoridades locales se volvieran más responsables ante su ciudadanía:

Más bien, esto último puede ocurrir con mayor certeza en comunidades que ya están organizadas democráticamente y cuyas autoridades, por ende, actúen en forma responsable, como sucede en la mayor parte de Oaxaca. Pero en localidades que no presentan esas condiciones políticas —y este es el caso de Chiapas—, la pretendida descentralización puede en cambio, reforzar las estructuras autoritarias que imperan localmente (Fox y Aranda, 1996: 147).

También se ha alertado sobre el dilema que representa que sean los gobiernos los que delimiten los alcances, ámbitos de aplicación y formas de la contraloría social:

Por una parte, parece que cuando la contraloría social es promovida desde los gobiernos (con comités para obras específicas, consejos semi-institucionalizados, etcétera) las posibilidades de articular los esfuerzos de vigilancia e incidencia con los procesos y rutinas del gobierno son mayores. Pero una contraloría social demasiado estructurada por el gobierno, que defina los temas en los que puede participar y en los que no, que establezca los mecanismos de participación y que, incluso, defina los tiempos y espacios para la contraloría, puede inhibir la participación ciudadana y restringirla en su capacidad para mejorar el desempeño de los gobiernos. Vigilar el gasto y el cumplimiento de metas, se ha dicho ya, es apenas una de las vías por las que la contraloría social puede mejorar a los gobiernos. Restringir desde el gobierno los tiempos y las formas de su participación significa desaprovechar el potencial de innovación, incidencia y aprendizaje de la contraloría social (Cejudó, 2011).

Agencias *versus* cabeceras

Una de las situaciones que se han generado con la llegada de recursos a las haciendas municipales es la gestación de conflictos entre las comunidades que integran el municipio. En el caso particular de los pueblos indígenas su base de organización es la comunidad, no el municipio, por ello históricamente se han conservado las autonomías comunitarias. Ahora bien, una comunidad puede estar integrada por una o más poblaciones; en muchos casos la demarcación municipal coincide con la comunidad, pero en otros no; cuando esto ocurre, las comunidades ejercen su autonomía para su organización política, la elección de sus gobiernos locales y la participación de su ciudadanía. La relación entre estas comunidades puede ser de respeto e incluso de coordinación, pero no tienen lazos de unidad municipal, por lo tanto, esta institución sólo se ve como una instancia administrativa. En un buen número de municipios de Oaxaca, lo que se conoce como el ayuntamiento, no es sino el gobierno de la comunidad con su cabecera municipal, pero no de toda la demarcación.

A la llegada de recursos, vía las participaciones municipales, el ayuntamiento centralizó su administración. En la mayoría de los casos, el mayor porcentaje de recursos se destinaba a obras en la cabecera municipal desestimando demandas y necesidades de las otras comunidades. Éstas tampoco tenían injerencia alguna en la vigilancia y rendición de cuentas sobre los mismos, situación que propició desde la generación de conflictos intercomunitarios hasta distintos arreglos que generaron nuevas formas de relación y gobernanza.

En los municipios de estudio pueden apreciarse varios de estos casos. En Tataltepec de Valdés, una historia de conflictividad por límites agrarios y por distintas desavenencias con su agencia municipal, Santa Cruz Tepenixtlahuaca que tomó un nuevo rumbo con la exigencia de ésta de participar en las elecciones municipales. Los motivos de la agencia derivaban al considerar que no les daban los recursos que les correspondían y, los que sí les entregaban (emanados de los ramos 28 y 33), eran administrados por el ayuntamiento, quien definía a las empresas constructoras y los mecanismos de ejecución de obra.

Una historia que se repite es la de Ixtlán de Juárez y sus 12 agencias municipales, las cuales se sublevaron en la última década, para

exigir que se les entreguen los recursos que les corresponden y participar en los comicios municipales. Sin embargo, como lo muestran los casos, la exigencia de participar estaba vinculada directamente a la distribución justa de los recursos municipales. Al resolver esta problemática, la demanda era hecha a un lado en tanto se asumían y respetaban las autonomías comunitarias.

En 2017, los casos de Tataltepec e Ixtlán, junto con la de Santiago Matatlán fueron conocidos por el TEPJF cuya Sala Superior, en un cambio trascendental de los criterios que había empleado hasta entonces, reconoció la existencia de esas autonomías comunitarias y resolvió que las agencias municipales y de policía tienen los mismos derechos que la cabecera municipal, particularmente en el tema del ejercicio y administración de los recursos. Esta situación permitió, en el caso de Tataltepec, la gestación de acuerdos entre esa comunidad y Tepenixtlahuaca para una distribución equitativa de los recursos de la hacienda municipal. Ello permite, también, que las instancias particulares para la vigilancia y rendición de cuentas funcionen en cada comunidad. En el caso de Tataltepec, el Consejo de Tatamandones juega un papel central en ese seguimiento permanente de las acciones de su gobierno local mientras que, en Tepenixtlahuaca, es la asamblea general comunitaria la que exige las cuentas a sus autoridades.

En lo que se refiere a Ixtlán, los acuerdos entre la cabecera y sus agencias municipales y de policía aún no se han generado, y las comunidades están buscando cómo establecer esta nueva relación entre unas y otras.

Similar situación se presenta en Santiago Atitlán y su agencia Estancia de Morelos; así como en San Jerónimo Tlacoahuaya y su agencia de San Mateo Machuilxóchitl, que enfrentan esa problemática. En el primer caso, después de resoluciones jurisdiccionales hay una primera participación de la agencia en las elecciones municipales. En el caso de Tlacoahuaya, no se ha acudido a los tribunales y, periodo tras periodo, renegocian las reglas de distribución de recursos sin tener acuerdos definitivos, por lo cual existe una dinámica de movilización permanente.

Cabeceras en busca de autonomía

Un problema en sentido contrario al anterior tiene que ver con el avasallamiento de la comunidad cabecera por las agencias municipales y de policía. Entre los casos presentados se pueden encontrar los de San Juan Ozolotepec, Santiago Nuyoó y Santa María Yucuhiti.

En Ozolotepec, la cabecera y las tres agencias constituyen cuatro comunidades autónomas entre sí. Ante la centralización de los recursos por la cabecera municipal, las agencias exigen participar en la elección del ayuntamiento. En 2016, tras un acuerdo que permite la participación de las agencias, éstas ganan la elección con una planilla encabezada por un originario de la cabecera que no estaba en el ejercicio de la ciudadanía comunitaria. Ante la inconformidad de la mayoría de los ciudadanos de la cabecera con el resultado de la elección, el ayuntamiento gobierna fuera del municipio con un vacío en el ejercicio de los recursos y de la rendición de cuentas. Esta situación originó que la ciudadanía de la cabecera nombre a un gobierno local: el Consejo de Gobierno Tradicional, y exija su autonomía respecto a las otras comunidades. Esta situación, que es reconocida por la Sala Superior del TEPJF, aún no termina de resolver el problema de los recursos que le corresponden a esta comunidad.

Como la antítesis de los ejemplos anteriores se encuentran Santiago Nuyoó y Santa María Yucuhiti, municipios que integran una comunidad cada uno, conformada por siete y nueve poblaciones, respectivamente. Sin embargo, cada una de éstas ejerce una autonomía relativa (con su propio gobierno) y está representada en el ayuntamiento. Existe un sistema normativo municipal que contempla a la asamblea, el sistema de cargos, tequios, etcétera, pero cada comunidad mantiene, simultáneamente, su propio sistema organizativo.

En Nuyoó, el ayuntamiento está integrado por representantes de todas las comunidades, de manera pragmática, pues los ciudadanos buscan que el ayuntamiento esté equilibrado y con representación de todas, pero sin ser una condicionante. En Yucuhiti, la regla es formal: todas las localidades deben necesariamente contar con un representante en el cabildo municipal, lo que ha permitido resolver el tema de la distribución de los recursos. En Nuyoó se aprecia con gran claridad cómo para potenciar sus alcances, en un periodo de gobierno municipal se distribuye el presupuesto en los tres años de la siguiente manera: en el primero,

toca a cuatro agencias municipales ejercer el recurso; en el segundo, corresponde a las otras tres; en el tercer año, el ayuntamiento es el que decide qué obras de alcance municipal se tienen que realizar. En todos los casos hay una vigilancia permanente de los recursos. Cada domingo, los agentes municipales —electos por las comunidades en asambleas—, se reúnen con el ayuntamiento para conocer acerca de los hechos presentados en sus demarcaciones durante la semana y se hace una revisión del ejercicio del gasto público. Una copia del expediente y de la comprobación de gastos se va integrando simultáneamente a la original para que obre en la agencia municipal correspondiente y sus autoridades puedan informar a la ciudadanía.

Nueva institucionalidad estatal y la renovación comunitaria

Uno de los problemas que se impusieron a la llegada de recursos a los municipios rurales e indígenas, fue el hecho de que el ayuntamiento no contaba con una estructura administrativa que pudiese atender los vericuetos de las complejas reglas de operación, la normatividad para la rendición de cuentas, la elaboración de expedientes técnicos, etcétera. Esta laguna, en muchos casos, fue aprovechada por intermediarios que vieron un espacio de oportunidad para incidir en el control y ejercicio de los recursos públicos.

En el mejor de los casos, los cabildos se vieron en la necesidad de contratar servicios especializados (abogados, ingenieros, contadores), que les auxiliaran con la administración de la hacienda municipal; en el peor, estos nuevos agentes o bien se convirtieron en cómplices de actos de corrupción al tejer una red con autoridades estatales (órganos de control como la Auditoría Superior del Estado (ASE), o bien capitalizaron para ellos mismos el desconocimiento de las autoridades para manejar a su arbitrio el presupuesto municipal. Cabe mencionar que en los últimos años se incrementaron sustancialmente las movilizaciones en contra de ediles por presunciones de mal manejo de los recursos públicos y se han presentado múltiples demandas de desaparición de poderes por ese motivo.

Desde la estatalidad, una parte del problema ha sido también la connivencia de agentes gubernamentales que han prohijado o formado

parte de las redes de corrupción. En la respuesta, lo que se ha buscado es complejizar la tramitología para ejercer los recursos o diseñar nuevas estructuras institucionales (como los institutos nacional y estatales de transparencia y acceso a la información, las auditorías superior federal y estatales, el sistema nacional anticorrupción), sólo que no se ha consolidado la autonomía de estas instancias en tanto que la integración de sus órganos de gobierno es facultad de los congresos de la Unión o estatales, según corresponda, lo cual ha favorecido el reparto de cuotas partidistas en detrimento de su fortalecimiento institucional. En este entresijo de intereses, lejos de resolver la problemática de la corrupción, estas instancias la han acrecentado al ser usadas como instrumento para el control político, el usos faccioso y electoral de los recursos o para la represión de la disidencia.

Lo anterior conculca el ejercicio de la autonomía, pues el diseño normativo, la priorización inicial de las obras a ejecutar, los requisitos técnicos a cubrir para realizar los expedientes y los instrumentos de control que hay que aplicar, se han diseñado desde entidades federales y, como hemos señalado, con una visión que homogeneiza realidades complejas y diversas. Aun cuando esta situación se aprecia en el diagnóstico oficial, poco se hace por buscar alternativas de solución. Así, por ejemplo, la Auditoría Superior del Estado, en su Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública Municipal al ejercicio fiscal 2013 (citado por López, 2015), señala los retos y obstáculos que enfrentan los municipios:

Entre estas restricciones, destaca que los Municipios del Estado de Oaxaca dependen presupuestalmente de lo que les trasfiere la Federación, lo que limita el margen de manejo de los recursos, ya que estos están etiquetados de acuerdo a la normatividad federal y no en función de sus prioridades; así mismo y al no disponer de recursos propios, dificulta atender situaciones imprevistas o contingencias que afectan a su población, como ocurre frecuentemente en la entidad a causa de los fenómenos meteorológicos.

Como sustento de esta afirmación puede visitarse el portal del Organismo Superior de Fiscalización del Estado (OSFE), que tiene el registro anual de los “municipios incumplidos” en la presentación de la Cuenta Pública y en el Informe de Avance de Gestión Financiera y Estados Financieros.² En 2018, por ejemplo, reportaba 71 municipios (12.5 por

² Véase <https://www.osfeoaxaca.gob.mx/index.php/municipios-incumplidos>

ciento del total estatal) en el primer caso, y 151 (26.5 por ciento), en el segundo. Esta situación se repite año con año en distintos rubros. En 2014, en donde hubo renovación de gobiernos municipales, se reportaba que en un 19 por ciento de los municipios de Oaxaca, los ayuntamientos no presentaron el dictamen de entrega-recepción; un 26 por ciento no cumplió con la entrega de sus estados financieros trimestrales, y lo más grave, que en 232 las autoridades salientes no dejaron ninguna información sobre el ejercicio del gasto, esto es, casi el 37 por ciento del total estatal (ASE, 2014).

Los altos porcentajes presentados nos hablan no sólo de un incumplimiento de la norma, de la opacidad y de la falta de rendición de cuentas, sino que expresan problemas más complejos, como el desfase que existe entre los requerimientos institucionales y la realidad y posibilidades de los ayuntamientos.

De lo anterior se puede inferir que el reconocimiento de las dificultades y debilidades del esquema de distribución de los recursos que manifiesta el órgano de fiscalización estatal se encuentra lejos de emplear una perspectiva intercultural para la comprensión de dicha problemática, pues pareciera más fácil y conveniente trasladar la responsabilidad a los gobiernos locales o así se alcanza a leer: “La falta de cuadros profesionales en la administración municipal y la mala planeación son factores que no han permitido que los recursos sean ejercidos de manera eficiente, limitando el desarrollo de los municipios y el de su población”. Esta situación ilustra la urgencia de que las instituciones de toma de decisiones consideren los mecanismos de contraloría social diseñados desde espacios subnacionales y desde la diversidad cultural.

En las experiencias abordadas en esta investigación encontramos cómo las comunidades indígenas, tomando como base sus instituciones tradicionales, han creado nuevas estructuras y procesos que permiten dar un mejor uso a los recursos públicos. De esta forma ejercen una vigilancia más cercana y hay una mayor garantía de rendición de cuentas, de evaluación de la gestión pública, de detectar a tiempo posibles irregularidades o bien aplicar sanciones ejemplares, cuando el caso lo amerite. En efecto, observamos que en estas comunidades se ha generado una nueva institucionalidad para la vigilancia de los recursos públicos y la exigencia de la rendición de cuentas.

El caso de San Jerónimo Tlacoahuaya es bastante ilustrativo, ya que esta comunidad, en los últimos 25 años, ha vivido distintas etapas

de una férrea lucha por el poder municipal que, en un primer momento, generó la formación de facciones que se disputaban el ayuntamiento constituyendo planillas que contendían en las elecciones. Esta situación, sin embargo, dejaba dividido el tejido social y en distintos momentos provocó rupturas importantes. Aunado a lo anterior, la opacidad en el manejo de los recursos se incrementó junto con la ausencia de rendición de cuentas. Ante ello, en la última década se ha reconstituido la asamblea general comunitaria y se ha recuperado ese espacio para la elección de autoridades con reglas que impiden la creación de facciones al interior.

En 2010 constituyeron el Comité Municipal Electoral como la instancia encargada de organizar las elecciones. Dada la certeza e imparcialidad de su actuación, la asamblea decidió que esta nueva instancia continuara como Consejo Municipal, integrado por 10 personas por un periodo trianual. Sus integrantes se eligen en la asamblea de elección municipal concluida la integración del ayuntamiento. Además de preparar la siguiente elección, están facultados para convocar en cualquier momento a asamblea y su función principal es la de vigilar la actuación de las autoridades municipales y la administración de los recursos públicos supervisando las licitaciones y el cumplimiento de las obligaciones financieras. La institución ha cobrado gran legitimidad en Tlacoahuaya y ha permitido generar un periodo de paz ante la turbulencia de los años previos.

Ixtlán de Juárez es una comunidad zapoteca con una gran riqueza en recursos forestales que les ha generado ingresos importantes, aunados a los que recibe por participaciones municipales. Las autoridades comunales de Ixtlán han desarrollado una importante industria de explotación forestal; en 2005 inauguraron una de las fábricas más grandes de muebles de Latinoamérica con tecnología de punta. Además, tienen otras empresas comunales (una gasolinera y un parque ecoturístico, entre otros) que giran en torno al aprovechamiento de sus recursos naturales (Juan Martínez, 2005). Desde hace dos décadas crearon un cuerpo colegiado integrado por una treintena de personas, el Consejo Asesor que es el primer filtro previo a la toma de decisiones y sirve de contrapeso para la toma de decisiones del cabildo.

Recientemente incorporaron la figura de la contraloría social, que es ejercida por tres personas nombradas por la asamblea general comunitaria y que reciben un apoyo económico mensual. Los contralores

realizan dictámenes sobre la aplicación de los recursos, supervisan obra y revisan expedientes tanto en las agencias como en la cabecera municipal; funcionan de manera independiente de la autoridad municipal y tienen la facultad de llegar a la tesorería y solicitar los documentos. Las observaciones que realizan los contralores deben ser sustentadas por la autoridad municipal para que el día del informe ante la asamblea se realice de una manera transparente. Si las autoridades no atienden las observaciones es posible que los contralores expongan la situación y las autoridades deban dar explicaciones directamente a la asamblea.

Sin embargo, esta situación no ha adquirido la fortaleza suficiente. La intervención de instancias estatales resta legitimidad a la actuación de los contralores porque si la cuenta pública ya fue aprobada por la Auditoría Superior del Estado, las autoridades no atienden las observaciones de los contralores locales.

En Santa María Tlahuilottepec, Mixe, hay varias instancias que forman parte en los mecanismos de rendición de cuentas. En principio, el manejo de los recursos se administra por separado: la Comisión de Hacienda (presidente municipal, síndico, regidor de hacienda y tesorero) se encarga de las participaciones municipales, mientras que los suplentes administran la tesorería de los ingresos propios. Adicionalmente, para cumplir con sus obligaciones financieras, el ayuntamiento cuenta con dos tipos de asesoría: la legal-contable y la social, que le permite vincularse con las necesidades de la ciudadanía.

Además, existe un padrón de empresas que deben inscribirse ante el ayuntamiento previo cumplimiento de requisitos. Pero lo fundamental lo constituye el hecho de que la asignación del contrato para la obra pública la hace la asamblea general de la comunidad en que se vaya a ejecutar.

La asamblea es, por excelencia, el espacio comunitario de rendición de cuentas. Dependiendo de la autoridad se pueden definir el número de asambleas informativas que tendrán en cada localidad, incluso los comités de barrio rinden informes financieros a su asamblea, pues es sobre todo en los barrios y agencias en donde los tequios, las multas y las cooperaciones se utilizan para realizar los trabajos.

No obstante, las exigencias de los instrumentos estatales han propiciado que, en algunos casos, aun en la asamblea se privilegien los formatos establecidos por las instancias reguladoras, como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, que coloquialmente se conoce

como “finanzas y auditoría superior”, como sucede en el caso de Asunción Cacalotepec, Mixe. En esta comunidad el informe de las autoridades municipales se rinde ante la asamblea general comunitaria, la cual debe aprobarla o no. Sin duda, este sistema es un híbrido de mecanismos institucionales con los propios; sin embargo, ante las instancias estatales —y con ello el aval o la sanción de esos informes— los mecanismos externos cobran mayor relevancia frente a los aportes comunitarios ocasionando que estos últimos se desdibujen y minimicen.

Lo anterior tiene también que ver con un tema de racismo institucional, esto es, “los derechos indígenas son desconocidos o malinterpretados porque persisten profundas concepciones, íntimamente ligadas entre sí acerca del desarrollo y la inferioridad de los indios, concepciones que ya tenían lleno el espacio que en teoría cubrirían las nuevas normas proindígenas” (Martínez, 2019). Esto explica en parte por qué los funcionarios, los agentes gubernamentales son los que ratifican con su praxis el concepto de Estado y tienden a ser racistas y desarrollistas.

Por esa situación la actuación de las comunidades, sus asambleas y autoridades, se minimiza, se considera que son ignorantes de los términos técnicos, de los formatos y documentación que debe presentarse; que requieren asesoría permanente; que no tienen las capacidades para administrar los recursos y menos para vigilarlos. Por ello, también acompañan su actuación frente a las autoridades con fuertes cargas de temor, señalando las graves consecuencias de llenar mal determinado formato o no incluir alguno de los documentos que se consideran indispensables.

Es el caso de la facturación. En comunidades rurales e indígenas muchos servicios no son otorgados por empresas que cumplan con los requisitos para emitir facturas fiscales. Por ejemplo, en Cacalotepec, al realizar el cambio de autoridades municipales se realiza un ritual, con un alto grado de simbolismo, pues en la cosmovisión mixe es necesario hacerlo para pedir permiso a la naturaleza para que las cosas marchen adecuadamente durante el periodo municipal. No hacerlo implica una afrenta para sus creencias e identidad.

El ritual, como la asamblea y otras actividades de gobierno que realizan en la mayoría de las comunidades indígenas implican gastos (de alimentación, infraestructura, etcétera), que se cubren con la hacienda municipal y para la que se contratan personas de la localidad, pues además de tener menores costos, se genera un impacto económico.

Pero las reglas de operación de los recursos que reciben no permiten ese tipo de erogaciones, lo que conduce a las autoridades a hacer uso de intermediarios financieros quienes no hacen sino “conseguir” facturas que les permitan cumplir con sus obligaciones. Así, lo que es un gasto bien hecho, avalado por la comunidad, pasa a convertirse en un mecanismo de simulación que, a la par, puede abrir la puerta para la comisión de verdaderos ilícitos.

Lo que resulta claro, es que hay un desfase entre las políticas de atención a la diversidad cultural, el ejercicio del pluralismo jurídico y la implementación de los derechos de pueblos y comunidades indígenas. En ocasiones esto lleva a las autoridades municipales y comunitarias a una doble fiscalización: la de su propia asamblea general y la de los órganos de control. Como ya hemos dado cuenta en algunos casos, la de las autoridades estatales está propiciando que se debiliten los procesos locales.

En otros, sin embargo, como en Ayutla, independientemente de si el sistema de fiscalización estatal acepta los informes financieros de las autoridades municipales, éstas tienen que rendir informes detallados de actividades de cada regiduría y un informe financiero. La asamblea general nombra a cuatro personas como contralores sociales, quienes tienen que dar fe del informe. Una vez que se rinde el mismo, las personas hacen intervenciones y cuestionamientos. Si no son graves, el informe se aprueba. Si son graves pueden suceder dos cosas: *a)* pedir a las autoridades que subsanen las observaciones, o *b)* conformar una comisión revisora para examinar a detalle el informe.

En 2019, por ejemplo, las autoridades del periodo municipal 2017 (en esta comunidad el periodo municipal es de un año) seguían sujetos a una comisión revisora, pese a que los órganos de fiscalización estatales ya habían aprobado las comprobaciones de dicha gestión.

De lo anterior es pertinente considerar que hay puntos de tensión y de encuentro que pueden afinarse para establecer un diálogo intercultural que permita establecer lazos de coordinación entre la institucionalidad estatal y la comunitaria que buscan, en ambos casos, promover y garantizar la participación ciudadana en los ejercicios de definición del gasto público y en la rendición de cuentas de los gobiernos locales.

Pluralismo jurídico: la bisagra intercultural

En el contexto actual, donde el multiculturalismo y la interculturalidad se debaten como estrategias progresistas de inclusión, las políticas de transparencia y rendición de cuentas nos permiten pensar cómo el conocimiento de las élites políticas, económicas y académicas está íntimamente ligado con la “inferiorización” social de los otros, los subordinados. Por ende, una tarea primordial para las élites es “rescatar” a los indios de su eterna condición de inferioridad. Michel Foucault ha hablado del poder del discurso y su capacidad constructora de “realidades” (1977). Edward Said ha propuesto pensar que la producción de conocimiento de los diferentes, de los colonizados, de los súbditos del imperio, funciona como una relación cocreadora (Said, 2003). No es ni siquiera, diría Said, que a los indígenas se les haya descrito de manera errónea, que su representación ha estado equivocada, y que entonces si se les describe de una mejor manera, de una manera más precisa, las cosas mejorarán cuando surja “la verdadera” representación y ya no haya malos entendidos. Para Said, ambos polos en estas relaciones de conocimiento, el sujeto y el objeto, son producidas por aquellos en posiciones de privilegio para crear una identidad propia como opuesta al otro de manera vertical: un otro creado como diferente e inferior, y justificar de esa manera el mantenimiento de la dominación y la explotación.

La nueva condición del Estado ha generado en México diversas reformas constitucionales. En los temas que nos ocupan, la reforma constitucional de 2001 ofrece un nuevo marco de relación con los pueblos indígenas, así como la de 2014 marca un nuevo momento en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas. En este nuevo marco, si bien es ostensible la renuncia al proyecto de nación homogénea y un mayor o menor reconocimiento al tema de la diversidad, esto no implica que se haya implementado un modelo de país pluralista.

En este contexto, diversos movimientos indígenas han comenzado a manifestar su desacuerdo con el modelo de Estado nacional dominante; en un principio retomando demandas de carácter social —como tierra, trabajo, salud y educación—, sin embargo, en el proceso de lucha, muchos líderes e intelectuales llegan a un cuestionamiento del modelo hegemónico y reconocen en la autonomía indígena una alternativa a la integración y a las prácticas depredadoras de desarrollo (véanse las declaraciones I, II y III de Barbados). La movilización busca, por un lado,

umentar la participación y visibilidad política de los indígenas dentro del Estado, mismo que debe ser redefinido como Estado multicultural y, por el otro, una lucha por autonomía política que implica tomar sus propias decisiones a través de instituciones, normatividad y procedimientos propios y por ende una redefinición del concepto clásico de Estado nacional (De Souza Santos, 2010).

A diferencia del rígido concepto de legalidad formal, el pluralismo jurídico entra como una idea fresca para demostrar que es posible estar unidos manteniendo formas de vida diferentes sin que ello implique un caos interminable (Martínez *et al.*, 2008). Las demandas del movimiento indígena sobre autonomía muestran la necesidad de nuevos marcos jurídicos que permitirían una mayor apertura a temas de regulación transnacional, sobre todo en lo relativo a grandes inversiones dentro de territorios indígenas. El pluralismo jurídico ayuda a definir de manera novedosa ámbitos de competencia y formas de diálogo entre las justicias en búsqueda de coordinación entre sistemas.

Por otra parte, el pluralismo jurídico es un derecho realista, es decir, más que inventar circunscripciones a través de complicados procedimientos, reconoce los sistemas que han existido con una moralidad aceptable y dentro del marco constitucional y han mantenido formas de convivencia pacífica y modelos alternos de desarrollo.

Por supuesto, las comunidades procesan nuevas realidades como la migración, los medios de comunicación, la incorporación a los mercados nacionales e internacionales, el incremento de niveles educativos, la globalización de discursos de género, derechos humanos y medio ambiente, entre otros, que obligan a la transformación de sus sistemas tradicionales (Martínez, 2012). El derecho aplicado al contexto social tiene que nacer de las formas concretas de organización social y producción económica de esa sociedad; “el buen orden y la buena distribución” que delinea el derecho nace de los intereses reales y la fuerza de los grupos que estructuran dicha sociedad. Sin la adecuación de la norma al contexto socioeconómico el derecho no logrará valor normativo real en la sociedad concreta (Bourdieu, 2002).

El gran reto de los sistemas normativos indígenas es adecuarse a sus nuevas realidades sin que ello vaya en detrimento de sus identidades y tradiciones jurídicas. Cambiar no significa la incorporación automática de normas de derecho occidental, sino un diálogo entre iguales

que permita una mutual constitución de sistemas jurídicos (Sierra, 1993), pero en términos menos injustos.

La vía de coordinación entre la sociedad real, que sintetiza valores de fuentes axiológicas diversas, y el sistema jurídico nacional, es el pluralismo jurídico que tiene como base el respeto a la libre determinación de los pueblos indígenas y reglas claras de coordinación entre los múltiples sistemas normativos que componen el panorama jurídico del país. Es importante recalcar que la primera fuente de derecho positivo de este nuevo paradigma es el Convenio 169 de la OIT, ratificado por la mayoría de los países de la región, y tiene un importante avance en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Diversos autores han planteado que el derecho de libre determinación no puede ser un enunciado constitucional vacío de contenidos. Tal como los estados soberanos gozan de dicha atribución y ello les permite ser la fuente de legitimidad del gobierno constituido, los pueblos indígenas gozan de tal prerrogativa, pero la ejercen dentro de la soberanía de los estados, como autonomía (OACNUDH, 2007). Parte del problema estriba en que el federalismo tiene como base el municipio y los pueblos indígenas no se circunscriben a éste como entidades políticas. No obstante, el modelo federal constituye un marco adecuado pues concede márgenes de actuación que no están exclusivamente reservados al gobierno central, lo que permite una mayor eficiencia y racionalidad en el ejercicio del gobierno; es decir, una mejor gobernanza de los territorios.

Por supuesto que no se trata de una claudicación del Estado en territorios indígenas, sino de una coordinación donde el Estado siga haciéndose cargo de tareas específicas, mantenga ciertas competencias, pero descentralice las mayores funciones posibles en las autonomías (Recondo, 2007).

En síntesis, podemos ver que el nuevo paradigma pluralista ha venido avanzando como forma de reconocimiento jurídico en las constituciones latinoamericanas y los instrumentos internacionales. Este pluralismo reconoce el derecho de libre determinación y hace de la Constitución un “techo” que alberga tanto las expresiones jurídicas de los pueblos y las comunidades indígenas, como las de las instituciones formales ordinarias del Estado; crea mecanismos legales de coordinación de competencias y jurisdicciones y permite una relación de igualdad

entre sistemas que coexisten en un territorio teniendo como límites los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

No obstante, su implementación tiene serios problemas tanto por las persistentes objeciones positivistas, los cambios socioculturales que atraviesan las comunidades indígenas y los proyectos económicos que impulsan los estados y que particularmente favorecen el extractivismo y macroalternativas de desarrollo que por momentos se vuelven incompatibles con el medio ambiente, la autonomía indígena y el desarrollo local.

El pluralismo jurídico, que de manera incipiente se viene reconociendo en la Constitución mexicana y en derecho internacional, abre la puerta a un nuevo paradigma jurídico que articule las formas reales en que diversos núcleos de población, particularmente los pueblos indígenas, han usado para organizarse ancestralmente.

Reflexiones finales

En 2001 el reconocimiento de un conjunto de derechos de los pueblos indígenas en la Constitución federal parecía sentar las bases de una nueva relación entre el Estado mexicano y estos pueblos, pero no fue así. Si bien el artículo 2º constitucional fija un piso y techo mínimos en el reconocimiento a la diversidad, además de sus lagunas y omisiones, existe una gran brecha en su implementación práctica.

El pluralismo jurídico, en la mayoría de las ocasiones no hace sino buscar integrar a la concepción estatal, positivista y liberal, las prácticas y sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas. Esa situación se aprecia particularmente en sus políticas de relación con las comunidades: no se pretende reconocer sus instituciones, sino que los instrumentos estatales sean adoptados por las comunidades. Por ello, se diseñan programas concebidos para esos fines siendo el “toque intercultural”, por ejemplo, la traducción a lenguas indígenas.

En cambio, instituciones comunitarias diseñadas para garantizar la rendición de cuentas, como la asamblea general, son desestimadas. Se hace a un lado el hecho de que las figuras que tienen relevancia para incorporar la vigilancia ciudadana en el ejercicio de los recursos públicos se fundamentan en las normas internas. Es el caso de la figura de los contralores sociales o comunitarios —electos en asamblea—, que

van más allá de los esquemas formales establecidos en la normatividad de los programas gubernamentales y que tiene que cumplir con los requisitos de los sistemas de cargos, el cumplimiento de obligaciones comunitarias, etcétera.

Pero aun en esos casos, una experiencia exitosa busca replicarse sin considerar, de nueva cuenta, la diversidad cultural y la pluralidad política, entonces surgen los formatos, los trámites, la burocracia administrativa, que habrán de cumplirse con los entes gubernamentales que sancionan el manejo de los recursos (organismos fiscalizadores, contralorías estatales, institutos de transparencia u otros).

Al interior de las comunidades existen figuras normativas que atienden también la problemática; algunas añejas como los Tatamandones, en Tataltepec, se han visto desplazadas por la llegada de las construidas desde el Estado, como los contralores sociales. Incluso la figura de éstos, establecida como política de las contralorías estatal y federal, son desestimadas cuando la cuenta pública es aprobada por el Organismo de Fiscalización Superior del Estado, como sucede en Ixtlán de Juárez, cuyas observaciones caen en saco roto y deben iniciar un proceso ante la asamblea general para que puedan tener alguna incidencia en el actuar del ayuntamiento.

Otras, en cambio, como el Consejo Municipal de Tlacoahuaya; la designación en asamblea de las licitaciones en Tlahuilottepec, o las reuniones semanales de Nuyoó, no tienen reconocimiento estatal y tienen que cubrir las formalidades para que sus decisiones y la validación, o no, de la rendición de cuentas de sus gobiernos locales puedan ser consideradas por las instancias gubernamentales estatales. En ellas, como en el caso de Ayutla, las instancias comunitarias de rendición de cuentas tienen un mayor peso que los organismos estatales de control y, aun cuando éstas aprueben los informes de las autoridades municipales, las asambleas son las que tienen la última palabra respecto a si dan un voto aprobatorio o las sujetan a observaciones, investigaciones y, en su caso, sanciones.

En las últimas décadas hemos visto cómo la opacidad, la falta de rendición de cuentas, la corrupción y la impunidad se han convertido en los mayores problemas nacionales y de los que no han escapado las comunidades indígenas. Para contrarrestarlos, desde la “estatalidad” se han construido una serie de instituciones y políticas públicas; sin embargo, en buena medida éstas han sido “capturadas” por los partidos y

la clase política, que han nulificado sus objetivos centrales y se han convertido en un eslabón más del problema.

Dado que el diseño de los programas gubernamentales intenta homogeneizar realidades complejas, al ser llevados a la práctica, enfrentan otros problemas de operación y tienen impactos negativos para las comunidades que contribuyen a estrategias de simulación como la compra de facturas para comprobar gastos comunitarios, que luego devienen en una forma de cumplir con la estatalidad evadiendo la rendición de cuentas comunitarias, por ejemplo.

Por otra parte, las comunidades también han buscado dar respuestas a esos nuevos problemas rediseñando sus instituciones propias o creando nuevas. En tanto los gobiernos locales son los más cercanos a su ciudadanía, y partiendo de que en las comunidades indígenas hay una concepción distinta de lo público, esas medidas adoptadas tienen más eficacia, permiten un mejor control y vigilancia de los recursos públicos y un mayor involucramiento de la ciudadanía. Sin caer en esencialismos y considerando que incluso en esos casos puede haber omisiones y debilidades, lo cierto es que para su ciudadanía presentan una mejor forma de gobernanza.

El reto consiste en establecer políticas abiertas que reconozcan esa diversidad y la institucionalidad comunitaria, sin las limitaciones, intermediarismos y afanes integracionistas y que, por el contrario, establezcan mecanismos de diálogo intercultural y coordinación que permita que los recursos públicos que el Estado asigna a los gobiernos locales tengan una rendición de cuentas con los gobernados y aseguren su correcto empleo. Es necesario, por tanto, garantizar dos derechos fundamentales de pueblos y comunidades indígenas: el derecho a la libre determinación y el derecho a contar con un Estado con pertinencia cultural para atender sus necesidades específicas.

Fuentes consultadas

- ACKERMAN, John M. (2007), *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores, UNAM.
- (coord.) (2007), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI Editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Cámara de Diputados,

- Universidad de Guadalajara, Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la información.
- ANDERSON, Benedict (1993), *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ARCUDIA HERNÁNDEZ, Carlos Ernesto (2012), "La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución", en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. especial, América Latina.
- Auditoría Superior del Estado de Oaxaca (2014), *Dossier municipal: municipios incumplidos*.
- BARAJAS, Gabriela (1997), "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", en *Estudios sociológicos*, vol. 15, núm. 45 (septiembre-diciembre), pp. 741-771.
- CEJUDO, Guillermo M. (2011), "Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable", en *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, SFP-Gobierno de Oaxaca, CPCE-F.
- CHÁVEZ LÓPEZ, Onésimo y Esteban Valtierra Pacheco (2018), "El papel del Consejo de Caracterizados en la gobernanza de los recursos comunales de Capulálpam de Méndez, Oaxaca", en *Temas de Ciencia y Tecnología*, vol. 22, núm. 64, enero-abril.
- Comisión de Sistemas Normativos Internos (2013), *Análisis y perspectivas de atención institucional en municipios que se rigen por sistemas normativos internos. Diagnóstico de la conflictividad municipal electoral, perspectiva 2013*, México, IEPCO.
- DALTON PALOMO, Margarita (2012), *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*, México, TEPJF, CIESAS.
- DEL VAL, José (coord.) (2008), *Los pueblos indígenas y los indicadores de bienestar y desarrollo. Informe preliminar*, México, UNAM.
- EISENSTADT, Todd A., Michael S. Danielson, Moisés Jaime Bailón Corres y Carlos Sorroza Polo (eds.) (2013), *Latin America's Multicultural Movements. The Struggle Between Communitarianism, Autonomy, and Human Rights*, Estados Unidos, Oxford University Press.
- EISENSTADT, Todd y Jennifer Yelle (2013), "El conflicto social y las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, México. Algunas lecciones para el multiculturalismo latinoamericano", en Gisela Zaremborg y María Antonia Muñoz (coords.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina*, México, Flacso.
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (2015), *Pueblos indígenas y ODS: propuesta de indicadores prioritarios*, México, FILAC, CEPAL, CELADE.

- FOUCAULT, Michel (1986), *Vigilar y castigar*, Madrid, Siglo XXI Editores.
- FOX, Jonathan (2007), *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2013), "Apuntes sobre las políticas públicas hacia la agricultura y su relación con el empleo", en *El Derecho a la Alimentación en México: recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*, México, Oxfam México.
- FOX, Jonathan y Josefina Aranda (1996), "Los fondos municipales de solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca", en *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (3), julio-septiembre.
- FOX, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (coords.) (2007), *Derecho a Saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar/Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2007), *Derecho a Saber: balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge (2011), "Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF", en *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, núm. 6, México, TEPJF.
- _____ (coord.) (2007), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, Siglo XXI Editores.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez (2007), *Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Porrúa Editores.
- _____ (2011), "De la lucha por la autonomía a la disputa entre autonomías, el municipio y la comunidad en Oaxaca", en Verónica Vásquez García e Ivonne Vizcarra Bordi (coords.), *La encrucijada del México rural*, t. II: *De autonomías, patrimonios y ciudadanías. Etnia y género en el campo del siglo XXI*, México, Colegios de Postgraduados-AMER, pp. 23-49.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2007), "El caso de la contraloría social", en *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar.
- _____ (2005), "La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004", en *Cuadernos para la Democratización*, núm. 2, México, Jalapa, CIESAS, IIV.
- ISUNZA VERA, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (2010), *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel (2016), *Multiculturalismo, ciudadanía y derechos humanos. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*, México, CNDH.
- _____ (2014), "La ciudadanía prestada. Multiculturalidad, género y migración en municipios oaxaqueños", en Ivonne Vizcarra Bordi (comp.), *La feminización del campo mexicano. Localismos, transnacionalismos y protagonismos*, México, Editorial Era.

- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel y Gloria Zafra (2009), "El ejercicio del Derecho de Acceso a la información en el estado de Oaxaca y la actuación del instituto de transparencia", en Christian Herrera, Guillermo Lizama y Lourdes Morales, *Federalismo y Transparencia en México, seis estudios de caso*, México, Alianza Cívica, Unión Europea.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel y Jorge Hernández Díaz (2007), *Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Porrúa Editores.
- _____ (2014), "Transparencia y rendición de cuentas, la cotidianidad indígena", en *Brújula Ciudadana*, núm. 53, febrero, pp. 27-32.
- _____ (2005), "Zapotecos de la Sierra Juárez inauguran moderna industria maderera", en revista *En Marcha*, núm. 76, agosto.
- KANT, Immanuel (1980), *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (trad. Manuel García Morente), edición digital basada en la 6ª ed., Madrid, Espasa-Calpe.
- KABEER, Naila (edit.) (2007), *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*, México, UNAM, pp. 8-33.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad (1987), *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*. México, FCE, Secogef
- LISTER, Sarah (2010), *Fostering social accountability: from principle to practice*, Oslo, United Nations Development Programme, Guidance Note.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Mauricio Merino Huerta (2009), "La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos", en *Cuadernos para la Rendición de Cuentas*, núm. 1, México, Secretaría de la Función Pública.
- LÓPEZ GOPAR, Jorge Alberto (2015), "La vigilancia en la rendición de cuentas. Una realidad en el Congreso del Estado de Oaxaca", en *Fiscalización y rendición de cuentas*, t. II, ASF.
- _____ (2022), *Los múltiples rostros de la ciudadanía. Multiculturalidad, representación política y poder local*, México, Plaza y Valdés, Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos.
- LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana (1986), *La lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, México, Siglo XXI Editores.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos (2004), *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Fondo Editorial Oaxaca.
- _____ (2011), *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en el campo jurídico de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec*, México, UABJO, Fundación Konrad Adenauer/CSEIHO.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos, 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.

- MEJÍA PIÑEROS, María Consuelo y Sergio Sarmiento Silva (1982), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI Editores.
- MÉNDEZ, Marcos (ed.) (2009), *El derecho a saber, hagámoslo valer: Experiencias y retos ciudadanos para el acceso a la información pública en Guerrero*, Chilpancingo, México, Universidad Campesina del Sur.
- MERINO, Mauricio (2018), "Opacidad y corrupción, las huellas de la captura", en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 26, México, INAI.
- MORALES, Lourdes (coord.) (2015), *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, México, CIDE.
- MORALES, Lourdes, Christian Herrera y Guillermo Lizama (2009), *Federalismo y Transparencia en México, seis estudios de caso*, México, Alianza Cívica, Unión Europea.
- MOYADO FLORES, Socorro (2013), *El nuevo institucionalismo de la contraloría social en las políticas de desarrollo municipal*, México, IIJ-UNAM.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUID) (2007), *Informe del Diagnóstico sobre el Acceso a la Justicia para Indígenas en México, estudio de caso en Oaxaca*, México, OACNUID.
- OLVERA RIVERA, Alberto J. (2009), "La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana", en *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, México, Secretaría de la Función Pública.
- PÉREZ CASTRO, Víctor Manuel, José Antonio García Morales y Roberto Moreno Herrera (eds.) (2011), *Contraloría social en México experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, SFP, Gobierno de Oaxaca, CPCE-F.
- PESCHARD, Jacqueline (2013), *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*, México, CIDE, RCC.
- RECONDO, David (2007), *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, CIESAS, CEMCA.
- _____ (2013), "La jurisprudencia del Tribunal del Poder Judicial de la Federación en elecciones regidas por el derecho consuetudinario", en *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, núm. 17, México, TEPJF.
- SCHEDLER, Andreas (2008), "¿Qué es la rendición de cuentas?", en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, IFAI.
- STAVENHAGEN, Rodolfo y Diego Iturralde (1990) *Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, III, IIDH.
- THOMPSON, Edward P. (2010), *Los orígenes de la ley negra*, México, Siglo XXI Editores.
- TILLY, Charles (1984), *Big structures, Large Proces, Huge Comparisons*, Estados Unidos, New York, Russells Sage.
- VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Jorge (2005), "Neoliberalismo y Estado benefactor. El caso mexicano", en *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, año x, núm. 30, septiembre-diciembre, México, BUAP.

- VELÁSQUEZ CEPEDA, Cristina (2012), *Informe del proyecto: procesos de diálogo para la atención, prevención y transformación de conflictos electorales en municipios indígenas que se rigen por sistemas normativos*, México, PNUD.
- VERGARA, Rodolfo (2008), "La transparencia como problema", en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 5, México, IFAI.

La asamblea comunitaria como espacio de participación ciudadana: alcances y límites de la deliberación colectiva

David Recondo*

La asamblea comunitaria aparece en los municipios indígenas como un espacio central de participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos. Que sirva para nombrar autoridades municipales, programar el gasto público o resolver algún conflicto intra o intercomunitario, la reunión de ciudadanos es un momento clave en los procesos de decisión. Existe una amplia literatura sobre los procesos asamblearios en comunidades indígenas de México. Los diferentes estudios, incluyendo los estudios monográficos de comunidades, muestran una gran diversidad de prácticas asamblearias. También revelan cómo las deliberaciones colectivas son atravesadas por relaciones de poder, y que los acuerdos a los que llegan son el resultado de dinámicas complejas —y no siempre visibles para los extraños—, de intereses y proyectos grupales. Las asambleas comunitarias no son, pues, un espacio necesariamente abierto en el que los participantes pueden expresar su punto de vista con toda libertad.

Como en todo proceso público de deliberación, las desigualdades socioeconómicas y culturales, la dependencia económica de unos hacia otros, las lealtades de tipo clientelista que derivan de ésta, así como las rivalidades entre redes familiares por el control del poder y de los recursos locales, permean las asambleas e influyen en las decisiones que resultan de ellas. La visión de las asambleas como espacios de ejercicio de la democracia directa, en las que, como en la Atenas en tiempos de Pericles, todos y cada uno de los ciudadanos en total libertad de conciencia contribuyen a la construcción de decisiones por consenso, no se sostiene ante las evidencias empíricas. En este asunto, como en muchos

*Centre de recherches internationales, Sciences Po, París. Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (Plural-CIESAS).

otros relacionados con la organización de las comunidades indígenas, existe una enorme idealización. Ésta refleja los deseos y las fantasías de quienes quieren ver en las prácticas comunitarias el reverso de las formas de hacer política en el régimen posrevolucionario, en el que las lógicas cupulares, el clientelismo de base corporativista y la corrupción de los dirigentes han cobrado cada vez más visibilidad. Esta postura viene a distorsionar el análisis al proyectar sobre las prácticas “reales”, visiones falseadas. Entre las visiones despectivas (y racistas) que no quieren ver en la organización comunitaria más que la manifestación del caciquismo y la dominación, y las que ven en aquélla la encarnación de las virtudes democráticas, queda margen para un enfoque sensible a los matices, las contradicciones y la variabilidad (en tiempo y espacio) de la política comunitaria.

En este capítulo nos abocaremos a analizar dos aspectos de la participación ciudadana en las comunidades indígenas. Por una parte, haremos un recuento de las teorizaciones sobre comunalidad y asambleísmo que en las tres últimas décadas han dominado el estudio de las comunidades indígenas e influido tanto en reformas legales como en la jurisprudencia de los tribunales electorales y, por la otra, mostraremos cómo y por qué las controversias en cuanto a la integración de las asambleas y a los procedimientos de deliberación, se han ido judicializando de manera creciente a partir de 2010, revelando nuevas dinámicas de disputa por el poder local que rebasan los mecanismos tradicionales de mediación y son resueltos fuera de la comunidad.

La “asamblea general comunitaria”: nueva forma hegemónica de participación

El asambleísmo es un rasgo característico de la vida social y política de Oaxaca. Si, según el dicho popular, “¡para todo mal [está el] mezcal, y para todo bien, también!”, lo mismo se podría decir de las asambleas. De la junta de vecinos, a la asamblea general comunitaria, pasando por las asambleas de comuneros y las de los maestros de la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la forma asamblea es uno de los repertorios de organización y acción colectiva más socorridos en esta entidad. Pero, ¿qué tan antigua es esta práctica?, ¿cuáles son sus orígenes? Veremos a continuación, que la “ancestralidad”

atribuida al asambleísmo oaxaqueño es muy relativa y cómo la “asamblea general comunitaria” es una tradición inventada en el transcurso de las últimas cuatro décadas.

Una tradición no tan ancestral

La “asamblea general comunitaria” no tiene nada de “ancestral” en el sentido de una práctica enraizada en el pasado prehispánico de la población rural-indígena. Como todas las instituciones y prácticas organizativas del mundo rural y periurbano del sureste mexicano, la asamblea ha tenido múltiples avatares, desde las reuniones de las cabezas de linaje, previo y durante la Colonia, documentadas por los historiadores en el estudio del gobierno de los *calpulli*, hasta las asambleas comunitarias o de ciudadanos contemporáneas, pasando por “cónclaves” más o menos confidenciales de los “principales” (exautoridades) (Chávez Orozco, 1943; Cancian, 1976; Miranda, 1978; Aguirre Beltrán, 1991; Chance, 1998). Sin embargo, a partir de los años noventa, cobran una legitimidad sin precedente. Varios factores explican su resurgimiento: la crisis del régimen de partido-Estado; las reformas legales “multiculturalistas”; la municipalización de los recursos fiscales federales; la emergencia de una generación de intelectuales y dirigentes indígenas con una visión renovada sobre “derechos humanos de los pueblos indígenas”, y los “usos y costumbres” como manifestación del autogobierno. En ese contexto, la “asamblea comunitaria” se vuelve la instancia de deliberación por excelencia, más allá del ámbito agrario, que conjuga un conjunto de ideales de participación democrática asociada a las comunidades indígenas. En Oaxaca, la expresión de “asamblea general comunitaria”, hoy en día, es omnipresente en la boca y bajo la pluma de líderes comunitarios, abogados e intelectuales indígenas y no indígenas, antropólogos, funcionarios y jueces. También lo es en las leyes, como por ejemplo, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (LIPPEO), aprobada en 2017.¹

¹La LIPPEO reemplaza el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), el cual fue el primer ordenamiento legal que reconoció los “usos y costumbres” para la elección de ayuntamientos, con la creación, en 1995, de un libro IV titulado “De la renovación de los ayuntamientos de municipios por usos y costumbres”.

La primera alusión a la asamblea general en el régimen electoral de “usos y costumbres” data de 1995. Sin embargo, el uso casi sistemático de la expresión: “asamblea general comunitaria”, dentro de las propias comunidades, así como los procedimientos formales asociados a esta práctica, se remontan a los años setenta y tienen su origen directo en el sindicalismo magisterial. Fuentes etnográficas, así como escritos teóricos sobre “comunalidad”, refieren a la manera en que los maestros han tenido una influencia notable en sus comunidades de origen al promover formas más “ordenadas” y “formales” de deliberar. En efecto, a partir de entonces, se han ido generalizando procedimientos como establecer un orden del día, nombrar una mesa de debates, hablar por turnos, tomar decisiones por mayoría absoluta (la mitad más uno), y hacer el cómputo de votos individuales por medio de escrutadores nombrados por los propios “asambleístas” (Díaz, 2007; Martínez Luna, 2013, 2016; Recondo, 2007; Zárate Hernández, 2014).

También corresponde a esa “cultura gremial” el hecho de dejar asentado en actas los acuerdos tomados en la asamblea y el número de votos que éstos recibieron. Dichos procedimientos, y el formalismo que los caracteriza son una transferencia directa de los “usos” sindicales a las prácticas asamblearias de las comunidades rurales, al asumir los maestros un papel protagónico en tanto autoridades municipales.

La teoría sobre la “comunalidad” desarrollada principalmente por los intelectuales indígenas originarios de la Sierra Norte de Oaxaca, Floriberto Díaz Flores y Jaime Martínez Luna, refiere a la asamblea comunitaria como uno de los pilares de la organización social y política indígena. Para estos autores, junto con el trabajo “gratuito” (no remunerado) en beneficio de la colectividad (tequio), los cargos, la tierra-territorio y la fiesta, la asamblea comunitaria constituye el fundamento de una forma de vida “en común” propia de los indígenas originarios de la Sierra Norte. El pensamiento de estos intelectuales ha tenido una influencia directa en las reformas constitucionales y las legislaciones sobre derechos de los pueblos indígenas en Oaxaca.

En la teoría acerca de la “comunalidad”, la asamblea aparece sistemáticamente como la encarnación de la comunidad y, como tal, constituye su “máxima autoridad”. Ciertamente, existen otras instancias que contribuyen a las decisiones de interés general, como el consejo de ancianos o principales, o el mismo “cabildo” (las personas que integran el ayuntamiento). Sin embargo, la asamblea comunitaria es la que, en

última instancia, debe pronunciarse sobre el nombramiento de las autoridades comunitarias-municipales, la planeación del tequio o de las obras públicas, las acciones a llevar a cabo ante conflictos intra o inter-comunitarios (sobre límites territoriales, por ejemplo) o los proyectos de desarrollo económico que impliquen la explotación de los recursos naturales de la comunidad. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, quien participa en dichas asambleas, con derecho a voz y voto, está condicionado por normas y por decisiones colectivas cada vez más controvertidas desde finales de los años noventa.

La participación acotada: restricciones en la integración de la asamblea comunitaria

La “asamblea general comunitaria” no es la de todos los que residen en el territorio comunal (núcleo agrario) o municipal (cuando estos dos coinciden). En cada comunidad existen normas que establecen quién es comunero y/o ciudadano, y quién no. Sin embargo, este asunto nunca está definitivamente resuelto, ya que los cambios estructurales (crecimiento demográfico, migración, aumento en los niveles de escolaridad, diferenciación socioeconómica) aunados a los cambios políticos (intensificación de la competencia partidista en elecciones estatales y federales, descentralización) inducen cambios en la correlación de fuerzas y propician el surgimiento de nuevos actores que exigen mayor participación en las decisiones colectivas (avecindados, ciudadanos de las agencias, mujeres). ¿Qué tan “general” y por ende, “incluyente”, es la asamblea? En la mayoría de las comunidades generalmente está sujeta a controversias.

La cuestión de la inclusión en las deliberaciones asamblearias aparece de manera soterrada en el discurso de los ideólogos de la comunidad arriba mencionados. Los autores refieren a la composición de la asamblea comunitaria de manera variable. Para Floriberto Díaz, la asamblea es la de “todos los comuneros y comuneras con hijos” (Díaz, 2007: 43). Martínez Luna alude a la reunión de “todos los jefes de cada familia incluyendo a los jóvenes que han rebasado la edad de los 18 años” (Martínez Luna, 2013: 216), en algunos casos, de los avecindados o vecinos de la comunidad que, sin ser posesionarios de la tierra, están al día en sus obligaciones comunitarias. En esta segunda confi-

guración, el autor habla de “asamblea de ciudadanos” (Martínez Luna, 2016: 27). No obstante, la ambigüedad persiste en cuanto a quién integra y participa en las asambleas. Dicha imprecisión refleja la realidad local a partir de la cual los autores citados teorizan. En la Sierra Norte, salvo contadas excepciones, cada comunidad tiene como base territorial un núcleo agrario (en la mayoría de los casos bajo el régimen de bienes comunales), pero más importante aún, el territorio agrario, el asentamiento humano y la jurisdicción político-administrativa (cabecera o agencia municipal y de policía) coinciden. Así pues, en la mayoría de los casos, la comunidad “histórica” es también comunidad agraria, municipio o agencia municipal. Sin embargo, esta configuración no es la regla en el resto del territorio oaxaqueño. En 287 (69 por ciento) de los 417 municipios cuyas elecciones se rigen por Sistema Normativo Indígena (SNI), existe más de una localidad con categoría administrativa.² Además, en la mayoría de los casos, el territorio municipal contiene varios núcleos agrarios (Velásquez Cepeda, 2012). Así pues, un mismo municipio reúne varias comunidades con territorio propio (bienes comunales) y autoridades municipales (ayuntamiento o agencias) nombradas de manera autónoma por los ciudadanos del lugar. En esta configuración *sui generis*, el ayuntamiento es, *de facto*, el gobierno de la comunidad-cabecera, y no el del conjunto del territorio municipal (Juan Martínez, 2020).

La relación entre la cabecera municipal y sus agencias es diferente de un municipio a otro. Mucho tiene que ver en esto la constitución del régimen de tenencia de la tierra; la comunidad agraria marca, en muchos casos, la relación entre ellas (Martínez, 2003; Ramos, 2004). Así pues, en los municipios donde las comunidades tienen territorios agrarios diferenciados las tensiones y conflictos sobre los linderos suelen inhibir la participación de las agencias en la integración del ayuntamiento.

Debido a lo anterior podemos apreciar que las comunidades oaxaqueñas, más allá de su categoría administrativa (cabecera, agencia municipal o de policía), y del municipio al que pertenecen, han conservado su autonomía, su propio sistema de organización política y so-

²En Oaxaca existen 3,765 comunidades a las que el Congreso local ha asignado una categoría política y administrativa. De ellas, 570 son cabecera municipal, 772 tienen categoría de agencia municipal, 1,561 de agencia de policía y 864 de núcleo rural. Véase Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, *División territorial del Estado libre y soberano de Oaxaca*, 11 de noviembre de 2010.

cial, así como su independencia en la toma de decisiones. De ahí que, identificar quién es parte de la comunidad y quién puede participar en las asambleas “generales” está lejos de ser evidente. Las normas y prácticas, al respecto, varían de una comunidad a otra y son cambiantes con el tiempo. En procesos de elección de autoridades y en algunos otros temas delicados como, por ejemplo, la distribución de los recursos fiscales transferidos a los municipios por la Federación (ramos 28 y 33), esta cuestión puede llegar a ser altamente controversial.

Desde que los usos y costumbres fueron legalizados como modalidad de elección de los ayuntamientos, a mediados de los años noventa, uno de los conflictos más frecuentes y numerosos ha sido el que enfrenta a las comunidades aledañas (agencias municipales y de policía) con la comunidad-cabecera en cuanto al derecho de participar en el proceso electivo. Aunque, por tradición, cada comunidad nombra sus propias autoridades sin la injerencia de las demás, a pesar de estar todas incluidas en un mismo municipio, las comunidades aledañas exigen tener representación en el ayuntamiento porque ésta es la instancia que decide, de manera soberana, sobre el reparto de los recursos fiscales transferidos por la Federación. Los casos de controversia han aumentado de manera exponencial a partir de 2010, poco después de haberse aprobado una Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2008).

Lo mismo ocurre con la participación de las mujeres y de los vecindados. Elección tras elección (en la mayoría de los casos cada tres años), en un número aproximado de 200 municipios de los 417 que se rigen por usos y costumbres, surgen conflictos en cuanto al derecho de participar en las asambleas generales, es decir, sobre la cuestión de quién es ciudadano de la comunidad y no sólo comunero o ejidatario, con todas las obligaciones y los derechos asociados a este estatus. La “máxima autoridad de la comunidad” no necesariamente incluye a todos los adultos, ni siquiera a todos los jefes de familia, ya que las normas de acceso a la ciudadanía varían de un lugar a otro. Además, dichas normas están supeditadas a relaciones de fuerza entre grupos de interés y facciones políticas locales que buscan influir en la definición de las “reglas de participación” para que éstas les sean más favorables. En otras palabras, la composición misma del cuerpo electoral o deliberativo que constituye la asamblea puede variar en función de los intereses y de la correlación de fuerzas de los grupos o facciones dentro de una misma comunidad. Los contornos mismos de la comunidad son sujetos a controversia cuando

están en juego el reparto del dinero público, el manejo de los recursos naturales renovables o no renovables, o la aprobación de proyectos de infraestructura cuya inversión y alcance están fuera de lo común (carreteras, líneas de ferrocarril, parques eólicos, complejos turísticos o industriales, etcétera).

Frente a los megaproyectos, la participación en clave plebiscitaria

Si la integración de las asambleas es variable y sujeta a disputa, los procedimientos mismos de deliberación, es decir, las modalidades de participación (quién, cuándo y cómo puede expresarse cada miembro del colectivo) son aún más diversas y cambiantes. Bajo el manto idealizante de un cónclave deliberativo en el que todos tienen voz y voto, se esconde una infinidad de configuraciones que incluyen discusiones abiertas e interminables en las que cada participante puede (o debe) expresar su parecer, hasta expresiones altamente ritualizadas y sutilmente mediadas por los líderes de la comunidad.

Si bien, como lo indicamos previamente, las asambleas comunitarias han ido emulando a las del sindicato magisterial en cuanto a formalismos, la manera en la que efectivamente las personas participan y pueden incidir en las decisiones finales del cónclave, depende de muchas variables que raras veces son tomadas en cuenta por quienes ven en la asamblea una forma idónea para la toma de decisiones.

Al respecto, los datos etnográficos disponibles son escasos. Las pocas descripciones existentes son bastante generales y vagas.³ Casi todas insisten en la posibilidad de expresarse que detentan “todos” los participantes, y en el rol especial que juegan ciertas personas de mayor prestigio (los “principales”) en acercar puntos de vista a manera de proponer acuerdos. En casi todos los casos se insiste en un patrón más “ancestral” en el que las personas hablan de manera concurrente (murmullo, cuchicheo), en grupos que se van formando dentro de la misma asamblea, para después volver a dirigirse al pleno a través de un “vocero”.

Otras descripciones insisten en el hecho de que la asamblea “plenaria” es sólo un momento en el proceso deliberativo que se desarrolla en

³Una notable excepción para el caso del México rural e indígena se puede encontrar en Sierra(1992) y Franco Dehouve Hémond (2015).

diversas etapas con reuniones previas dentro de cada familia o por barrio, o de manera informal, en las esquinas de las calles, las tiendas u otros lugares comunes de encuentro efímero. De una asamblea general a otra, pues, se van formando las opiniones y se van decantando las diferentes opciones posibles. En el mejor de los casos, se va construyendo un consenso sobre la opción que convenga a todos cuando esto es posible. Las formas y los tiempos, según las descripciones mencionadas, varían mucho de una comunidad a otra, pero los rasgos comunes son los de un proceso continuo y multisituado de “parlamento”, en el que la palabra de algunos, pesa más que la de otros.

Más allá de la diversidad fenomenológica de las prácticas assemblearias, un rasgo común emerge: ante desafíos mayores como un megaproyecto de infraestructura o de industria extractiva, las asambleas multitudinarias tienden a producir decisiones unánimes de rechazo o aceptación sin matices ni contrapropuestas. Las asambleas, pues, tienden a ser de carácter plebiscitario: o se está a favor o se está en contra. Ninguna posición intermedia capaz de elaborar propuestas alternativas negociables suele manifestarse. Desde luego que esto no tiene que ver con algún rasgo cultural esencial, ni siquiera con un resultado ineluctable de naturaleza organizativa, sino que es un uso particular que los liderazgos locales han venido dándole a las asambleas. Más que espacios de debate en situaciones críticas (la amenaza del territorio por empresas ajenas a la comunidad o, incluso, en conflictos por límites entre comunidades), la asamblea sirve para manifestar la postura unánime de la comunidad, la unidad absoluta de ésta ante la adversidad. La función atribuida al cónclave es de carácter demostrativo-simbólico. No se trata, pues, de encontrar soluciones a través de un debate contradictorio al que puedan contribuir el mayor número posible de voces, sino de manifestar de manera patente (por ende, unánime) un mensaje unívoco.

La participación colectiva es instrumentalizada para representar a la comunidad en su totalidad expresando su voluntad soberana indisputada. En este tipo de acto, el disenso no tiene cabida, tampoco lo tiene el análisis pormenorizado de los beneficios e inconvenientes de un determinado proyecto. No sólo el formato (reunión plenaria multitudinaria), tampoco los tiempos (varias horas seguidas ininterrumpidas) permiten que se entre a detalle (sobre todo si el asunto a tratar reviste una alta complejidad técnica), sino que la función misma asignada a la reunión impide el análisis y el debate. Sólo importa manifestar la vo-

luntad unánime de la comunidad. En estos casos extremos (no necesariamente es el caso de las asambleas ordinarias acerca de la administración municipal o acerca del reparto interno de las parcelas comunales), las decisiones son preparadas y socializadas antes de la “asamblea general”. Ésta sirve para convalidar y darle fuerza simbólica a una decisión previamente elaborada por los líderes de la comunidad. En estas condiciones, es difícil esperar que las asambleas comunitarias produzcan o incluso legitimen estrategias de negociación sobre las modalidades de implementación de un proyecto de explotación de recursos naturales. Esto requiere entrar a detalle en expedientes con alto grado de tecnicismo; supone también, que los que participan en la deliberación hayan tenido acceso a una información lo más diversa posible, con suficiente tiempo para poder asimilarla. Condiciones que, generalmente, no son reunidas en el ejercicio común de las asambleas generales.

Asambleas en jaque: la judicialización de los conflictos en elecciones por sistemas normativos indígenas

Una de las funciones fundamentales de las asambleas comunitarias es la de nombrar a las autoridades municipales. En los 417 municipios de Oaxaca cuyas elecciones se rigen por SNI, los procedimientos para elegir a los integrantes del ayuntamiento varían de un lugar a otro, pero todos tienen un rasgo común: los ciudadanos reunidos en asamblea son los que, *in fine*, determinan qué personas van a ocupar qué cargos. Generalmente las propuestas para cubrir los cargos surgen de la misma asamblea; una vez elaboradas las listas de “candidatos”, los ciudadanos emiten su voto de manera pública (a mano alzada, pintando una raya en un pizarrón o haciendo fila detrás del “candidato” de su preferencia). Por décadas, los conflictos en este tipo de elecciones se han resuelto por medio de la negociación, ya sea de manera interna o bien con la mediación de algún representante del gobierno del estado (generalmente la Secretaría General de Gobierno) o de la autoridad electoral estatal (a partir de los años noventa).

A comienzos de 2010, sin embargo, un número cada vez más importante de controversias son dirimidas en los tribunales electorales estatales y federal. En el centro de estas polémicas están las asambleas.

Los ciudadanos ponen en tela de juicio la composición misma de éstas (quién participa), su desarrollo (cómo se lleva a cabo el proceso de nombramiento) y los resultados de la votación. Estos reclamos dan pie a impugnaciones que versan sobre los actos jurídicos del Instituto Estatal Electoral (validación o invalidación de una elección), ante el Tribunal Electoral Estatal (en primera instancia) y ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en segunda y última instancia). Los juicios desembocan ya sea en la validación de la asamblea controvertida, o en su invalidación y, por ende, en la realización de una elección extraordinaria.

Cada vez va siendo más frecuente que lo que antes se podía resolver en las mismas asambleas se transfiera a arenas institucionales externas a la comunidad. La asamblea, para un número creciente de ciudadanos ya no es el espacio legítimo (o al menos no el único) para dirimir sus inconformidades. Apelar a un tercero para mediar en el conflicto se ha vuelto, en pocos años, una práctica común. ¿Cuáles son las razones de semejante evolución? ¿Qué factores han contribuido al desgaste de la asamblea como espacio para dirimir conflictos? Proponemos aquí una explicación “exógena” o contextual: no son los cambios estructurales en el seno de las mismas comunidades (urbanización-modernización, diferenciación socioeconómica, aumento del nivel promedio de escolarización, transculturación, cambio generacional, emergencia de nuevos liderazgos), sino la nueva configuración política e institucional en el escenario estatal y federal la que provoca el surgimiento de nuevas estrategias para disputar el poder local. Es decir, es el cambio en la “estructura de oportunidades políticas” (McAdam, 1996) la que induce nuevas prácticas a nivel local. En este sentido la “externalización” de los conflictos responde a dos principales causas: por una parte, la alternancia en el gobierno del estado de Oaxaca y la crisis de los mecanismos “tradicionales” de mediación política que ésta provoca y, por otra parte, la creación de una vía judicial de impugnación de las elecciones por SNI a nivel estatal.

El ocaso del régimen del partido hegemónico

La alternancia que se dio en Oaxaca en 2010, tuvo dos efectos: por una parte, los antiguos mecanismos de mediación y resolución de conflictos

bajo el dominio hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejaron de operar al ganar la gubernatura y la mayoría del Congreso estatal una coalición opositora, integrada por el partido Movimiento Ciudadano (MC), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN); por otra parte, la alternancia permitió el acceso a la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI) del gobierno del estado, de actores cuyo proyecto está centrado en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y, en particular, del derecho a la autonomía de las comunidades a través de sus SNI.

Esta alternancia, sin embargo, fue muy relativa en la medida en que muchos de los integrantes de la coalición de oposición son antiguos miembros del PRI y funcionarios de gobiernos pasados de ese partido, empezando por el gobernador electo, Gabino Cué Monteagudo, que había sido asesor y secretario técnico del gobernador Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998), y secretario particular de éste cuando fue nombrado secretario de Gobernación por el presidente Ernesto Zedillo, en 1998 y 1999. Aun así, los mecanismos propios del antiguo sistema de partido hegemónico quedaron trastocados, no sólo porque otras fuerzas políticas acceden a posiciones dentro de la administración estatal y del Congreso estatal, sino también por el hecho de que el gobernador encabeza una coalición heterogénea, con pocos incentivos para cooperar. La coalición electoral no se traduce en un gobierno de coalición, en la medida en que cada camarilla política ocupa espacios dentro de la administración, cual prebendas que deben ser usufructuadas en beneficio de sus respectivas clientelas. Durante todo el sexenio, el gobernador no logró imponer su autoridad sobre las distintas facciones ni sobre las organizaciones gremiales, en particular la del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El gobernador dejaría de ser el “fiel de la balanza” y es literalmente rebasado por las dinámicas faccionales.

La pérdida de autoridad del gobernador tuvo un impacto directo en la mediación de los conflictos electorales locales. El arbitraje ya no está en manos de una “línea de mando” que van del gobernador al Instituto Electoral local, pasando por el secretario general de Gobierno, como antes. El árbitro se “desdobla”, pierde cohesión, por lo que es incapaz de atender los conflictos entre facciones a nivel comunitario y municipal. Los “candidatos” a la mediación de conflictos se multiplican, cada partido, grupo político y líder autopromovido ve en la conflictividad local una oportunidad para construir o acumular capital político. La “*pax priista*” es historia.

Además de la falta de rectoría política centralizada, los incentivos para la competencia política y el faccionalismo local son muchos. Uno, en particular, es la descentralización creciente de los recursos fiscales federales. En efecto, cada año los municipios reciben recursos de los ramos 28 (participaciones federales) y 33 (inversión en infraestructura básica) del presupuesto federal.

El flujo de millones de pesos a los municipios en su mayoría rurales y con índices de marginación elevados, agudiza las rivalidades entre grupos locales, liderazgos y comunidades que se disputan el control de la distribución de los recursos. Este proceso no es nuevo; empezó a mediados de los años noventa. Pero las movilizaciones de los actores locales se acrecientan a medida que se socializa la información sobre los recursos atribuidos a cada municipio; más de dos décadas de inversión de participaciones e infraestructura básica han tenido como efecto una profundización de las desigualdades entre comunidades dentro de los municipios. Esto se refleja en una creciente movilización de las comunidades aledañas para exigir a los ayuntamientos un reparto más justo de los recursos federalizados que, en general, han favorecido mayormente a las cabeceras municipales.

Lo mismo ocurre con los vecindados o, simplemente, con sectores de las comunidades (sean éstas cabecera o aledañas) que consideran haber sido desfavorecidos. A la par, los liderazgos locales se construyen en esta competencia por el control de los recursos transferidos por la Federación y el gobierno del estado a los municipios. No sólo se trata de los ramos 28 y 33, que entran a las arcas municipales, sino también de otros fondos, regionales y/o especiales destinados a obras de infraestructura o a proyectos productivos, así como apoyos diversos para sectores vulnerables (niños, mujeres, etcétera). Toda persona que aspire a construir cierto liderazgo a nivel local (comunitario y/o municipal) debe dar pruebas de su capacidad de “gestionar” este tipo de recursos, es decir, ir a tocar las puertas pertinentes para allegarse el apoyo de algún funcionario o líder político estratégicamente posicionado. El esquema corresponde a un tipo de intercambio de favores (apoyo en efectivo, obra o programas sociales) a cambio de apoyo político, no sólo votos sino también movilizaciones puntuales en actos públicos, como marchas, mítines o bloqueos de carreteras y calles. Este repertorio de vinculación política, en clave clientelista, permea a toda la sociedad mexicana, tanto rural como urbana. Los municipios cuya organización social y política

interna está basada en “normas propias”, no son la excepción; al contrario, al corresponder éstos en su mayoría a zonas de alta marginalidad, la propensión a buscar relaciones de intercambio desigual para conseguir “apoyos” es mayor que en cualquier otro lugar con alternativas para mejorar las condiciones de bienestar material.

El aumento de los litigios en los tribunales electorales debe leerse en este contexto de mayor competencia por un gobierno municipal que no es ya, como solía serlo, un espacio de cooperación obligatoria de los ciudadanos y, por ende, de coordinación del esfuerzo colectivo para la realización del tequio, sino un espacio político con recursos propios. Si bien en la mayoría de los municipios siguen vigentes los mecanismos comunitarios de decisión (asambleas) y el cumplimiento obligatorio de cargos (incluidos los de concejal del ayuntamiento), es cada vez más frecuente que los que cumplen cargos reciban una dieta y que la administración que los ediles hacen de los recursos fiscales pueda escapar al escrutinio de las asambleas. Aun suponiendo que los concejales no incurran en actos irregulares y que los mecanismos de contraloría social establecidos por las comunidades sean efectivos, el solo hecho de poder decidir cómo se gastará el dinero del erario municipal es un incentivo para que diversos sectores y actores, dentro de las comunidades, quieran asegurar un control de las decisiones que se tomen al respecto.

A este panorama general habría que añadir la ambición (y venalidad) de no pocos ediles y diputadas (os) locales y federales, que ven en las obras de infraestructura locales y regionales la oportunidad de hacer jugosos negocios. Es frecuente que estos mismos funcionarios públicos creen su propia empresa de construcción (a través de familiares o prestanombres) para poder aprovechar los contratos establecidos con los ayuntamientos. Cada licitación de obra es, pues, la ocasión de un arreglo negociado con generosas comisiones de por medio, disimuladas con facturaciones a modo.

En este cuadro nada halagüeño también aparecen los administradores municipales. Se trata de funcionarios que el Congreso del estado nombra y asigna a un municipio mientras dure la controversia en torno a la elección del ayuntamiento. Estos funcionarios son generalmente ajenos al municipio, cuya administración les es encomendada. Mientras no se elijan autoridades municipales, ya sea validando la elección controvertida o realizando elecciones extraordinarias, el administrador tiene margen absoluto para manejar los recursos transferidos

al municipio por la Federación. Es, pues, quien decide cómo se gastarán los millones del ramo 33, con quién se harán los contratos para las obras de infraestructura y cuánto dinero se le dará a cada comunidad del municipio. La oportunidad de negocio crea el incentivo para que las elecciones sean impugnadas y que el proceso judicial dure el mayor tiempo posible. Pero esto no sólo es del interés de agentes externos a las comunidades; al contrario, muy a menudo el administrador hace arreglos con líderes locales para que sus “bases” sean beneficiadas cuando, de perder las elecciones, seguramente no hubiera podido garantizar semejantes beneficios para “su gente”. Más vale un buen arreglo negociado que una buena elección con resultados potencialmente desfavorables. Los partidos políticos representados en el Congreso del estado se reparten el nombramiento de administradores por medio de apasionadas negociaciones, ya que ven en la administración de los recursos federales municipalizados fuentes no sólo de enriquecimiento personal, sino también de financiación de sus campañas electorales y de “mantenimiento” de sus redes clientelares.

No es casualidad que detrás de muchas de las impugnaciones de elecciones por SNI estén actores vinculados con partidos políticos, que buscan asegurarse posiciones estratégicas en los municipios en los que un proceso electoral no necesariamente les garantizaría los márgenes de maniobra suficientes para “drenar” los recursos públicos descentralizados.

La reforma electoral y la vía judicial estatal como primera instancia

La alternancia política de 2010 también tuvo como efecto el “activar” la vía judicial estatal para impugnar elecciones por SNI. Cabe mencionar que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca, aprobada por el Congreso local en 2008, contiene un libro entero dedicado a “las elecciones que se rigen por el Sistema de Derecho Consuetudinario” (Libro Tercero. De los Medios de Impugnación y de las Nulidades en las Elecciones que se rigen por el Sistema de Derecho Consuetudinario). Entre otros destacan los artículos siguientes:

Para la resolución de los medios de impugnación previstos en este libro, las normas se interpretarán salvaguardando las normas, procedimientos y

prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas y conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional (artículo 69).

Los medios de impugnación regulados en este libro tienen por objeto garantizar: a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y las comunidades indígenas, al principio de legalidad, y b) La definitividad de los distintos actos y etapas del procedimiento electoral consuetudinario (artículo 70).

Para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados, en las elecciones que se rigen por normas de derecho consuetudinario el sistema de medios de impugnación se integra por: a) Recurso de apelación: para impugnar los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto, y b) Recurso de inconformidad: para objetar exclusivamente la etapa de resultados de los cómputos municipales, por la nulidad de votación o para solicitar la nulidad de la elección de concejales (artículo 71).

Preservando las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de elección de las autoridades municipales de los pueblos y comunidades indígenas, podrá declararse la nulidad de la votación recibida o la nulidad de una elección cuando haya quedado plenamente probado y sean determinantes para el resultado de la elección, irregularidades graves, no reparables en la elección que violen en forma alguna los principios de legalidad, libertad, certeza, imparcialidad y autenticidad en la emisión de voto (artículo 93).

Esencialmente por la premura, hasta 2011, las impugnaciones se siguieron haciendo ante el TEPJF, acudiendo al principio *per saltum*, previsto por la legislación electoral federal para que la resolución de las controversias sea más expedita al tener que definir los resultados de la elección antes de la fecha de toma de posesión de las autoridades electas (o sea, el primero de enero del año siguiente al de las elecciones). Posteriormente, la jurisprudencia federal dispone que las controversias pueden resolverse después de esta fecha, ya que en muchos casos, las elecciones tenían lugar a pocos días del fin del año volviendo imposible, *de facto*, una resolución antes del inicio del año siguiente, privando a los ciudadanos inconformes del derecho a la justicia. Así, entre 2008 y 2011, la impugnación se hacía directamente ante el TEPJF. La vía estatal, como primera instancia, se activó cuando el pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca (TEPJO) fue renovado en 2011. El relevo en la integración del tribunal estatal, aunado a la jurisprudencia federal en cuanto a la ampliación de los tiempos para impugnar las elecciones,

contribuyó a consolidar una primera instancia de impugnación. Esto, a su vez, volvió más accesible la justicia para los ciudadanos y actores políticos locales. La cercanía geográfica y la comunicación más directa entre el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) y el TEPJO, que fue reemplazado por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) a partir de 2015, contribuyeron a “habilitar” la vía de la impugnación estatal. Además, salvo en casos excepcionales, el TEPJF estableció, bajo la nueva jurisprudencia, que toda impugnación debía agotar las instancias jurisdiccionales desde el nivel estatal al federal (primero la Sala Regional y, en última instancia, la Sala Superior).

A partir de 2011, y de manera notable a partir de 2013, el TEPJO/TEEO resuelve, en primera instancia, la gran mayoría de las cada vez más numerosas impugnaciones. Con el afán de resolver las controversias de manera más eficiente y adaptada a la especificidad de los SNI, la legislación establece, en una reforma en la materia realizada en 2012, dos nuevos medios de impugnación: el juicio electoral de sistemas normativos internos (JNI), y el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano en el régimen de los sistemas normativos internos (JDCI).

La apertura de una vía jurisdiccional para elecciones por sistemas normativos internos no habría, en sí, cambiado gran cosa si no hubiese habido quien decidiera usarla. Después de todo, existía ya a nivel federal un medio de impugnación (el JDC). Aparte de la “curva de aprendizaje” que supone impugnar una elección, en comunidades rurales, la mayoría alejadas de los centros urbanos y marginadas en términos socioeconómicos, se requiere que intermediarios “expertos” y litigantes profesionales tengan interés en involucrarse en los procesos electorales. Así ocurrió a partir de 2010, es decir, 10 años después del primer caso que llegara a la Sala Superior del TEPJF, el de Asunción Tlacolulita. A partir de ese momento, una red de “profesionales” del derecho y de la política se articula con los grupos o facciones políticas que surgen en los municipios. Esta red vincula tanto a los legisladores estatales, las dirigencias de los partidos políticos, de organizaciones sociales y políticas sin vínculo directo con los partidos (como el Frente Popular Revolucionario [FPR]), pero que buscan negociar con éstos o con quien esté en el poder, así como con los abogados y los liderazgos locales. También incluye una diversidad de operadores políticos locales y regionales, es decir intermediarios, que

se caracterizan por un gran pragmatismo ideológico, para no decir un oportunismo radical, que los asemeja a “mercenarios” de la mediación política.

En este abigarrado conjunto de actores, también encuentran su lugar los defensores de la “causa indígena” y de la lucha por la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. En particular, los que a partir de 2010 son responsables de la Secretaría de Asuntos Indígenas del gobierno de Gabino Cué Monteagudo. El titular de esta dependencia, Adelfo Regino Montes, así como el subsecretario, Hugo Aguilar, integrantes de la organización Servicios del Pueblo Mixe (Ser), son dos abogados que han abanderado la defensa de los sistemas normativos indígenas como expresión de la autonomía de estos pueblos. El primero fue asesor del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) durante los diálogos de San Andrés entre el grupo armado y el gobierno federal, en 1994 y 1996. La intervención de los dos abogados en las controversias electorales en el régimen de SNI, entre 2010 y 2018, ha sido crucial para orientar tanto el proceso de judicialización como la orientación misma de la jurisprudencia tanto del TEEO como del TEPJF, en un sentido más favorable a la maximización de la libre determinación de los pueblos indígenas.

Reflexiones finales

La asamblea general comunitaria, como dispositivo participativo respaldado por la legislación estatal, cumple funciones de control democrático del poder en la mayoría de los municipios de Oaxaca, cuya forma de gobierno está basada en los sistemas normativos internos. La legitimidad de la institución asamblearia contribuye a que sea un espacio real de participación y confrontación de visiones sobre lo que debe ser el “buen gobierno”. Contrario a las representaciones caricaturales que retratan las asambleas como mecanismos de manipulación o condicionamiento de la voluntad de la mayoría por parte de caciques avezados, a partir de los años noventa, los procesos asamblearios se han vuelto más nutridos, más plurales. Ante esta instancia, las autoridades municipales se ven obligadas a rendir cuentas de manera cada vez más detallada y justificar cada decisión tomada y gasto incurrido durante su gestión. Ahora bien, como todo espacio de participación, las asambleas están en el centro

de relaciones de poder y, por lo tanto, son también el escenario en el que intereses y estrategias grupales compiten para incidir en decisiones claves en cuanto a la administración de los recursos públicos, el manejo de los recursos naturales o cualquier otro asunto que pueda trastocar los equilibrios del poder local. Las controversias que se han venido dando en las elecciones municipales por sistemas normativos internos es un buen indicador de este fenómeno. En ellas afloran las dinámicas de disputa por recursos materiales y autoridad política entre grupos. También revelan pugnas por la inclusión de nuevos actores en las asambleas: ciudadanos de las comunidades aledañas, mujeres, vecindados, migrantes, minorías religiosas, etcétera.

El aumento de las impugnaciones de elecciones ante los tribunales estatal y federal muestra que los mecanismos establecidos de mediación de conflictos y de regulación de la competencia por el poder municipal están parcialmente rebasados. A partir de la década de 2010, la interacción entre ciudadanía y gobierno local ya no se da únicamente a través de las asambleas comunitarias, sino que también pasa por los tribunales y demás espacios de mediación política, incluyendo el gobierno del estado. En lugar de lamentar una evolución en la que los propios ciudadanos son proactivos y considerarla como una “injerencia” indebida del Estado en la política comunitaria, conviene reconocer que ésta no sólo se desarrolla localmente, sino que se extiende a espacios geográficos e institucionales alejados de la comunidad-localidad.

Al incorporar esta premisa en el análisis de los procesos de participación y rendición de cuentas, se pueden evitar los “puntos ciegos” que deja el enfoque de la “comunalidad” y reconfigurar los controles democráticos del poder de manera más integral y abarcadora, articulando en el diseño de éstos los diferentes espacios y actores que inciden en las decisiones locales. Desde esta perspectiva, la asamblea general comunitaria estaría situada en el centro de una constelación de instancias colectivas (comité o consejos de planeación y supervisión de planes de gobierno, proyectos y obras impulsadas por las autoridades municipales), y de iniciativas de seguimiento a las políticas públicas emanadas de la propia ciudadanía.

Fuentes consultadas

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (1991 [1953]), *Formas de gobierno indígena*, México, INI-FCE.
- CANCIAN, Frank (1976), *Economía y prestigio en una comunidad maya. El sistema religioso de cargos en Zinacantán*, México, INI-SEP.
- CHANCE, John K. (1998), *La conquista de la Sierra. Españoles e indígenas de Oaxaca en la época de la Colonia*, Oaxaca, CIESAS-IOC.
- CHÁVEZ OROZCO, Luis (1943), *Las instituciones democráticas de los indígenas mexicanos en la época colonial*, México, Instituto Indigenista Interamericano.
- DÍAZ, Floriberto (2007), *Escrito. Comunalidad energía viva del pensamiento mixe*, México, UNAM.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel (2020), "Territorio y comunidad indígena: en busca del sujeto de derecho", en *Saskab. Revista de discusiones filosóficas desde acá*, Cuaderno 16, pp. 1-21.
- MARTÍNEZ LUNA, Jaime (2013), *Textos sobre el camino andado*, t. 1, Oaxaca, México, Campo, CSEIIO, CMPIO, Plan Piloto, CNEII, CEEESCI.
- _____ (2013), *Textos sobre el camino andado. Eso que llaman comunalidad y más*, México, Tomo II. Oaxaca, Campo, CSEIIO, CMPIO, Plan Piloto, CNEII, CEEESCI.
- MCADAM, Doug (1996), "Political opportunities: Conceptual origins, current problems, future directions", en McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, pp. 23-40.
- MIRANDA, José (1978), *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas, primera parte, 1521-1820*, México, UNAM.
- RAMOS MORALES, Fernando (2004), *Cultura y desarrollo comunitario. Santa María Yavesía*, tesis de maestría en Desarrollo Regional, México, UAM.
- RECONDO, David (2007), *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Publicaciones de la Casa Chata.
- SIERRA, María Teresa (1992), *Discurso, cultura y poder. El ejercicio de la auto-ridad en los pueblos hñáhnúis del Valle del Mezquital*, México, Pachuca, Gobierno del Estado de Hidalgo, CIESAS.
- VELÁSQUEZ CEPEDA, María Cristina (2000), *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, México, Instituto Estatal Electoral.
- VELÁSQUEZ CEPEDA, María Cristina y Araceli Burguete Cal y Mayor (2012), "El sello indígena de la institución municipal en Chiapas y Oaxaca. Una aproximación a la singularidad del territorio, la población y los Sistemas Normativos Internos", en *Informe del Proyecto Conflictividad electoral en municipios y comunidades indígenas que se rigen por Sistemas Normativos Internos para renovar ayuntamientos y cabildos comunitarios*, México, PNUD, pp. 1-76.

Federalismo y comunidad indígena: polos en tensión

Víctor Leonel Juan Martínez*

Los pueblos indígenas fueron excluidos de la construcción del México independiente: desaparecieron nominalmente en la primera Constitución mexicana de 1824, y no fueron considerados en el arreglo que daría nacimiento al “pacto federal”. Es peculiar que en la época de la Colonia se les reconociera a las comunidades indígenas una figura jurídica: *la República de indios*, y que ésta desapareciera en la organización de la naciente nación.

Una situación que, en el Congreso Constituyente de 1857, ya advertía el periodista y diputado Ignacio Ramírez *El Nigromante*: “Esta Constitución está basada en una ficción: admite sólo la existencia de mexicanos, hombres libres e iguales ante la ley. Gran paradoja cuando la nación se encuentra constituida mayoritariamente por hombres que se consideran indígenas y por pueblos enteros que escapan a la autoridad del estado” (Clavero, 1995: 42-43). *El Nigromante* apostaba al reconocimiento de la ciudadanía de esa diversidad; pero, por el contrario, se impuso la “ficción constitucional” de la nación homogénea.

El federalismo mexicano desconoce y excluye a los pueblos indígenas y a la comunidad, su base de organización político-social. El contexto sociohistórico en que se desenvuelven estos pueblos, la resistencia y lucha por sus derechos y territorios, el espacio de producción y reproducción de su identidad cultural ha mostrado cómo “la comunidad pasó a convertirse no sólo en la unidad espacial, social y cultural más adecuada para observar y conocer al indio sino, además, en la unidad capaz de definirlo” (Gonzalo Aguirre Beltrán, citado por Zolla y Zolla Márquez, s/f).

* CIESAS. Unidad Pacífico Sur. Programa Pluralismo Jurídico y Eficacia de Derechos (Plural-CIESAS).

Este escenario obliga a analizar el diseño del Estado mexicano, del ejercicio de gobierno y de sus políticas públicas. ¿En qué medida las políticas estatales y las estructuras burocráticas vulneran la autonomía municipal y anulan el ejercicio de la autonomía indígena? Cuando las tensiones derivan de la incomprensión y anulación de los procesos internos de las comunidades y éstos se confrontan con los requerimientos de los gobiernos estatales y federal, ¿cuáles van a prevalecer en el ejercicio de gobierno? ¿En qué aspectos el diseño local es más efectivo, por ejemplo, en materia de rendición de cuentas, que el entramado burocrático construido desde el ámbito federal? ¿Hasta qué punto la autonomía comunitaria puede tener una concreción práctica en el manejo de los recursos federales descentralizados sin la intermediación del ayuntamiento?, o ¿cuáles son los problemas y obstáculos que esta situación enfrenta? Este trabajo busca revisar cómo se generan y se contraponen o se pueden complementar soluciones locales a los diversos temas de la agenda nacional en materia indígena. Se presentan primero las formas excluyentes de la diversidad que ha tomado el federalismo mexicano; posteriormente la lucha permanente de pueblos, comunidades y el movimiento indígena porque sus derechos sean reconocidos a partir del reconocimiento a la pluralidad cultural existente en el país. Finalmente se revisan algunos avances legales e institucionales que se han establecido para hacer eficaces los derechos indígenas reconocidos.

Por sus particulares características, pareciera que el sistema federal es el más propicio para mantener la autonomía estatal y, al mismo tiempo, acomodar la diversidad cultural presente en su territorio. Las características inmanentes al sistema federal tales como la unidad y la diversidad, la autonomía y la integración, el gobierno compartido y la autonomía, representan un diseño eficaz para garantizar la libertad política de los pueblos indígenas (Mejía, 2019: 170). Así lo señala Mejía al referirse a las experiencias entre los pueblos indígenas y el sistema federal y, particularmente, a la luz de las demandas en las últimas décadas de los movimientos indígenas de América Latina (2019: 171):

La existencia histórica de la Confederación Iroquesa de las seis naciones (Haudenosaunee), así como de la Confederación Blackfoot, recuerda que el federalismo ha sido un principio que ha organizado las relaciones entre diversas naciones indígenas, independientemente de la influencia occidental e incluso antes de la formación de los Estados coloniales contemporáneos.

El resurgimiento de los pueblos indígenas del continente durante la última década del siglo xx demostró que, para algunos pueblos indígenas, el federalismo no había dejado de representar una alternativa viable para establecer relaciones más equilibradas y justas entre sus comunidades y los Estados.

Incluso el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en sus primeros comunicados y entrevistas, externaba como parte de sus demandas políticas: “Nuevo pacto entre la federación-estados —municipios, que acabe el centralismo y permita autonomía económica y cultural—. No pedimos separación, sólo respeto a la lógica federal (...) pedimos cambios en la relación estatal, nuevos municipios, regiones pluriétnicas” (citado en Díaz Polanco, 1997: 174).

Es hasta 2001 que pueblos y comunidades indígenas reaparecen en la carta constitucional para reconocerles el derecho a la libre determinación, pero conminadas inmediatamente a ser sólo “sujetos de interés público”. Con esta reforma se construye un espejismo multicultural: se reconoce la diversidad en la Constitución y las leyes, pero se hace de manera declarativa, puesto que no se generan las condiciones para que puedan ejercer sus derechos (Juan Martínez, 2005).

En la praxis institucional y normativa, al no aparecer la comunidad indígena en el artículo 115 constitucional, que fija las bases para la organización política y administrativa de las entidades federativas a partir de la figura del *municipio libre*, se le constriñen los derechos inherentes a la autonomía: elección de autoridades de acuerdo a sus propias reglas; sistemas de organización político-social propios; administración y ejercicio directo de los recursos; impartición de justicia, etcétera. Algunas legislaciones estatales han avanzado un poco más, pero siempre constreñidas por la norma federal (Juan Martínez, 2020).

En distintos momentos y de diversas formas, las políticas públicas federales, los cambios normativos y hasta las resoluciones jurisdiccionales, oscilan desde el reconocimiento de un conjunto de derechos a la comunidad indígena hasta su negación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, ha reafirmado esta exclusión histórica de la comunidad del sistema federal. En ejercicio de su atribución jurisdiccional, la Corte declaró inconstitucional la figura de las presidencias de comunidad, que históricamente han existido en Tlaxcala con una doble representación. Electas por las comunidades indígenas, se integran al ayuntamiento como representantes de

aquellas, al tiempo que son los gobernantes comunitarios al ser electos de acuerdo con sus sistemas normativos o incluso por partidos políticos. En la última década esta institución sufrió distintos embates que llevaron a una reforma a la legislación local para eliminar de las presidencias de comunidad el carácter de “regidores” con derecho a voz y voto en el cabildo. Posteriormente, ante una movilización de las comunidades, una segunda reforma les devolvería tales atribuciones. Frente a esta situación, los ayuntamientos de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco interpusieron una controversia constitucional. Al resolverla, los ministros de la Corte consideraron que tal decisión *contravenía el artículo 115, fracción I, de la Constitución general* “al igualar a los presidentes de comunidad a los regidores del ayuntamiento y conferirles el derecho a voto en las sesiones del cabildo”, por lo cual invalidaron los preceptos de la Ley Municipal de Tlaxcala que se habían formado para darles tales facultades.¹

En el caso del manejo de recursos descentralizados a municipios sucede igual, tanto por el artículo 115 constitucional que otorga al ayuntamiento autonomía para el manejo de la hacienda municipal, como por las reglas de operación de los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación donde se considera que no es posible que las comunidades puedan administrar y ejercer directamente los recursos, situación que ha generado intensas tensiones y conflictos entre las comunidades cabecera y las comunidades submunicipales.

Estos casos muestran en buena medida las tensiones y la conflictividad que se ha presentado en las últimas décadas en distintos ámbitos: la lucha electoral por los municipios; la defensa del territorio y los recursos naturales ante proyectos extractivos; las disputas entre el ayuntamiento y las unidades submunicipales; las tensiones entre órdenes de gobierno y seguridad comunitarias y estatales, y una variada lista de desencuentros normativos e institucionales. La incorporación de los pueblos y las comunidades indígenas en el marco constitucional no ha solucionado tal problemática, sólo la ha hecho más evidente.

El reconocimiento de que los pueblos y comunidades indígenas son el sustento de la pluriculturalidad de la nación (reforma constitucional de 1992), y el reconocimiento a su autonomía y libre determinación

¹ SCJN, Comunicado de prensa No. 211/2020, 3 de noviembre de 2020. Recuperado de <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6254> (consultado el 14 de noviembre de 2020).

(2001), paradójicamente no sólo no fue de la mano con su incorporación a la estructura federal, sino que la subordinó a ámbitos organizativos que, en la práctica, limitan e incluso anulan esos derechos reconocidos.

Federalismo en México

Históricamente el federalismo mexicano ha estado sujeto a dos dinámicas encontradas: por un lado, los afanes centralizadores por parte de las élites políticas y económicas del país que incluso impusieron un gobierno central (1835-1846) y que en la etapa posrevolucionaria han establecido *de facto* y en la legislación secundaria medidas que centralizan los procesos políticos, económicos y sociales, aun cuando formalmente se viviera en un régimen federal. Por la otra, desde las entidades federativas existe una dualidad en el ejercicio de la “soberanía estatal”, esto es la autonomía que ejercen, que las suma al pacto federal al tiempo que les permite un amplio margen de maniobra para su gobernabilidad interna, pero que en distintos momentos ha enfrentado a las élites estatales con el gobierno federal: Oaxaca reasumió su “soberanía” en tres ocasiones: en 1857, 1871 y entre 1915-1920; Yucatán declaró su independencia de México entre 1841 y 1848, y hubo un efímero intento de constituir la República de Río Grande por los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas en 1840.

Ya en el siglo xx, durante la posrevolución, las elites estatales, ante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se plegaban a las decisiones del centro y reproducían sus sistemas de control y su cultura política, lo cual haría decir a Cossío Villegas (1971: 24): “México, a despecho del régimen federal de gobierno establecido por la Constitución, es un país gobernado en la realidad por una autoridad central incontrastable”.

En las últimas décadas estas tensiones han conducido a un rediseño constitucional y del entramado jurídico e institucional mexicano en donde se aprecian ambas posiciones. En 1983, una amplia reforma en materia federal y municipal estableció una política de descentralización hacia los estados y municipios con amplias atribuciones en distintas materias. De ella devino, por ejemplo, la descentralización educativa que otorgó su manejo administrativo a las entidades federativas; de igual manera se inauguró la descentralización de recursos, vía participaciones federales

a estados y municipios, la simiente de lo que después se convirtiera en el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988-1994) y, tras diversas transformaciones, constituye lo que hoy se conoce como los ramos 28 y 33 del presupuesto federal descentralizado a los municipios.

A la par, distintos procesos políticos y sociales dotaron de una mayor fortaleza a la federalización mexicana. La democratización y pluralidad política inicia en los gobiernos locales a fines de la década de los setenta del siglo pasado (López Monjardín, 1986); en los ochenta, desde las entidades federativas empieza el proceso de reconocimiento de la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas, y a partir de 1990 inicia un proceso de constitución de organismos autónomos de los tres poderes clásicos, fórmula que se traslada a las entidades federativas en el manejo de aspectos esenciales de la vida democrática, como la organización de las elecciones, la transparencia y la rendición de cuentas, y la salvaguarda de los derechos humanos.

El municipio ha sido empleado lo mismo como el primer mecanismo de contención del autoritarismo que como el primer eslabón en el cual se han dado los avances democráticos. La democracia se ha construido también y, sobre todo, de la periferia al centro, de lo local a lo federal. Es la paradoja, la fortaleza y la debilidad del vapuleado federalismo mexicano.

La alternancia en el gobierno federal en el 2000, con la derrota del PRI, abrió una coyuntura en la que se fortalecieron los gobiernos estatales, si bien no necesariamente en clave democrática, sino en un proceso de feudalización, con el establecimiento de enclaves autoritarios que no respondían más al presidente de la República ni a las estructuras federales, pero realizaban un ejercicio despótico del poder en los territorios que gobernaban.

En la segunda década del siglo XXI, sin embargo, se ha dado un proceso en sentido contrario apostando nuevamente al esquema centralizador de la vida pública. Las llamadas reformas estructurales realizadas entre 2013 y 2015 que modificaron la Constitución federal en ámbitos claves para la vida nacional, devolvieron a la Federación la rectoría del andamiaje en materia educativa, fiscal, electoral, de seguridad, etcétera, en detrimento de las atribuciones que en esos temas tenían las entidades federativas. En ellas se recuperaron para la Federación las atribuciones en materia educativa; se promulgó una ley general de procesos electorales que, entre otras cosas, eliminó la autonomía de los

institutos electorales estatales para depender en gran medida del Instituto Nacional Electoral que centraliza el nombramiento de quienes integran el consejo general, máxima autoridad de los órganos públicos locales electorales (OPLE); centralizaron al Senado de la República el nombramiento de los magistrados que integran los tribunales electorales locales, entre otras.

Las políticas económicas han privilegiado intereses que vulneran autonomías estatales y buscan implementar en territorios indígenas, al tiempo que se detuvo de manera drástica el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos. Las llamadas “reformas estructurales” realizadas entre 2012 y 2018 tienen la impronta de la afectación directa a los territorios indígenas.²

De forma paralela a esos procesos, en las últimas décadas se ha presentado una intensa movilización de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas, en la lucha por la demanda histórica del reconocimiento a sus derechos. En respuesta, el Estado mexicano en 1990 ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y, en 1992 reconoce por primera vez en la historia que México es una nación pluricultural “sustentada en sus pueblos indígenas” al reformar el artículo 4º constitucional.

En 2001, con la más amplia reforma constitucional en materia indígena, establece en el artículo 2º un catálogo de derechos de pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, la propia reforma hizo un uso instrumental del federalismo para negar derechos. En el cuerpo normativo se evade concretar con claridad el derecho a la libre determinación delegando tal responsabilidad a los estados, fragmentando así la posibilidad de una praxis efectiva de ese derecho por pueblos que atraviesan distintas entidades federativas o, como se ha hecho, evitando generar la normatividad estatal al respecto. El artículo 2º constitucional, establece que:

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos

²CECCAM/Grain/8 enero 2015, “Reformas energéticas despojo y defensa de la propiedad social de la tierra”. Recuperado de www.grain.org/es/article/entries/5118-reformas-energeticas-despojo-y-defensa-de-la-propiedad-social-de-la-tierra

anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

(...)

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Aunado a lo anterior, el reconocimiento constitucional a pueblos y comunidades puso un candado infranqueable para el ejercicio de la autonomía al considerarlos como sujetos de “interés público” y no de “derecho público”, como era la demanda del movimiento indígena y como quedó establecido en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar firmados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En el ámbito federal, un primer paso se ha dado con el reconocimiento a pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público en la ley que crea al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). Un parteaguas que se ha reflejado en varias de las líneas institucionales de operación de sus programas, como es la transferencia de recursos a comunidades antes que a individuos, como era la práctica recurrente de su antecesora, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En el actual andamiaje jurídico en México, en sus 32 entidades se reconoce en la legislación derechos de los pueblos, comunidades o población indígena. Sin embargo, en buena medida la mayoría de los marcos jurídicos estatales sólo reiteran lo establecido en el artículo 2º de la Constitución federal, otras buscan acotarla y, las menos, dan pasos adelante. En 29 entidades se cuenta con una ley en materia indígena —salvo Tamaulipas, Ciudad de México y Zacatecas—, que regula de forma específica los derechos reconocidos en sus constituciones, o que se enfoca a temas específicos, como la justicia comunitaria.³

En este entramado normativo, el reconocimiento de la comunidad como sujeto de derecho público aparece en 11 constituciones estatales: Chiapas, Campeche, Ciudad de México, Chihuahua, Durango, Hidalgo,

³ En Zacatecas, si bien existe una Ley de Justicia Comunitaria en tanto que se estima que no hay grupos étnicos en esa entidad, se refiere a un concepto genérico de comunidad.

Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán; y en 11 leyes estatales en materia indígena: Baja California, Baja California Sur, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Veracruz.

Es de resaltar que en dos entidades tal reconocimiento se realiza antes de la reforma constitucional federal de 2001: en Oaxaca (1998), tanto en la Constitución local, como en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, y en Campeche (2000), en la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas. En las reformas posteriores a 2001, inicia el reconocimiento el estado de San Luis Potosí (2003).

El candado constitucional al reconocer en el artículo 2º el derecho a la libre determinación, pero dejar su regulación a las entidades, se ha traducido en un sinnúmero de problemas prácticos: en Michoacán, Guerrero, Chiapas y Puebla las autoridades electorales han negado a comunidades el ejercicio de la autonomía a través de elecciones de sus gobiernos locales por sus propias reglas —coloquialmente conocidas como “usos y costumbres”— con el argumento de la falta de su regulación en las respectivas legislaciones estatales. Ante ello, la ciudadanía de distintos municipios se ha visto en la necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales federales para que les sea reconocido ese derecho: San Francisco Cherán, Michoacán (2012); Ayutla de Los Libres, Guerrero (2015) y Oxchuc, Chiapas (2018). Otros casos más hacen fila: Chilón y Sitalá en Chiapas; Chichiquila, Puebla, y Tecoanapa, Guerrero.

Otro problema que se ha presentado es la negativa de los ayuntamientos de entregar directamente los recursos que provienen de las participaciones federales a los gobiernos comunitarios indígenas (unidades submunicipales que reciben distintos nombres en las entidades: agencias municipales, delegaciones, comisarías, presidencias de comunidad, tenencias, etcétera) para su ejercicio y administración directa, señalando precisamente esa falta de capacidad jurídica.

En el otro extremo, en Oaxaca el ejercicio de las atribuciones del federalismo le ha permitido reconocer y establecer mecanismos concretos para las elecciones municipales por sistemas normativos internos; avanzar en el marco jurídico el reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público, y reconocerles su capacidad de ejercer directamente los recursos. En la Ciudad de México se ha reconocido el derecho de las comunidades originarias de elegir a sus representantes

territoriales con sus propias reglas; en Guerrero se reconoció a la Policía Comunitaria, un mecanismo regional de seguridad de las comunidades indígenas, pero una década más tarde se realizó una contrarreforma para excluirla nuevamente, y en Morelos se ha legislado para la creación de “municipios indígenas” erigiéndose cuatro: Xoxocotla, Hueyapan, Coatetelco y Tetelcingo.

Sin embargo, aun en estos casos, cuando algún conflicto o demanda trasciende el ámbito estatal o recurre a instancias de la Federación para su resolución, se desestima la normatividad local más avanzada en la temática y se aplican los ordenamientos federales que limitan esos derechos. Otros procesos, como la emergencia de distintas luchas de resistencia a la ejecución de proyectos de la industria extractiva o de aprovechamiento de recursos naturales en regiones indígenas parecen disputar atribuciones al Estado nacional y tensionan nuevamente las relaciones con la Federación.

Federalismo en Oaxaca

“El gobierno de los departamentos y pueblos se ha organizado de un modo más análogo a vuestras necesidades y costumbres, y se han detallado las atribuciones que deben ejercer respectivamente las municipalidades”, decía el Constituyente de 1825 en Oaxaca, en el “Manifiesto a los oaxaqueños” que precedía a su primera carta fundamental.

Esta organización particular de la entidad derivó en que, mientras la primera Carta Magna federal desaparece a los indígenas de la nueva nación, en Oaxaca se reconoce a los “ayuntamientos” y a las “repúblicas de indios” con las mismas atribuciones. En los hechos era un reconocimiento a la comunidad indígena y, utilizar el término “república de indios” —categoría heredada de la Colonia— implicaba la aceptación expresa de su gobierno y de su propio territorio (Mendoza, 2011: 74-78).

La misma capacidad le reconocía Benito Juárez al federalismo, que fue “bien recibido por los pueblos del Estado”, en tanto que “permitía robustecer la costumbre democrática (de los pueblos y comunidades) de elegir por sí mismos a sus alcaldes y ayuntamientos”. Por eso, afirmaba, el sistema centralista (impuesto por Santa Anna): “que abolió aquellas corporaciones, causó un disgusto universal”. Y “restablecida la Federación, los pueblos han recobrado no sólo sus ayuntamientos y

repúblicas, sino el derecho de elegir las conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración local de las municipalidades, de una manera, que lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del estado” (Pola, 2000).

Ello no obstó para que, en tres ocasiones, Oaxaca tomara distancia de la Federación y reasumiera su soberanía: 1) El 21 de diciembre de 1857, para repudiar el golpe de Estado del general Félix María Zuloaga contra la Constitución que él mismo había promulgado; 2) El 9 de noviembre de 1871, decretada por el gobernador Félix Díaz Mori (hermano de Porfirio Díaz), ante la reelección de Benito Juárez como presidente de México, argumentando que éste buscaría “destruir las soberanías de los Estados”, y 3) En 1915, el gobernador José Inés Dávila decreta que el Estado se desprendía del pacto federal hasta el restablecimiento del orden constitucional violentado por Venustiano Carranza al desconocer la Constitución de 1857; esta etapa duró hasta 1920 (Ruiz, 1986).

Dos ejes centrales permiten entender cómo se vive el federalismo en Oaxaca: 1) Desde los pueblos y comunidades indígenas, esenciales en la construcción y gobernabilidad de la entidad, y 2) Desde las élites políticas, sus reacomodos, sus actores, la dinámica político-partidaria para la disputa por el poder y el control del “sistema regional de dominio”.⁴

Disputas en la base: municipio vs. comunidad

Teóricamente el federalismo es la mejor forma para acomodar la diversidad cultural. En Oaxaca ésta se expresa en la coexistencia de 16 pueblos indígenas (de 68 que existen en el país), más el pueblo afroamericano con una población en la que tres cuartas partes se autoadscriben indígenas o afroamericanos y con un territorio en el cual el 82 por ciento es propiedad social (ejidos y comunidades agrarias/indígenas).

En el terreno de la organización federal empiezan las tensiones. Oaxaca tiene 570 municipios, el 23 por ciento de los que existen en México. Considerada la base de la organización político-administrativa de las entidades y dado que para los pueblos indígenas su base organizativa no es el municipio sino la comunidad, en el Congreso local hay

⁴ Jaime Bailón, en *Pueblos indios, élites y territorio* (1999) define al sistema regional de dominio como las redes de articulación y reproducción de la dominación y de la legitimidad del sistema político global. .

centenares de solicitudes de comunidades que buscan alcanzar la categoría municipal.⁵

La prevalencia histórica de la autonomía de las comunidades pasa por su reconocimiento constitucional: en 1825, estableciendo las mismas atribuciones a ayuntamientos y repúblicas de indios; en 1857, sustituyendo las segundas por la figura de agencias municipales o de policía, pero conservando su autonomía y reconociendo entre las atribuciones de los ayuntamientos la “administración de los bienes del común”; en la Constitución de 1922 y su legislación secundaria finalmente se integran las agencias municipales y de policía a la demarcación municipal.

El municipio en Oaxaca se convierte así en una figura formal-administrativa, *de facto* prevalecen las autonomías comunitarias, que se expresan en un complejo galimatías: el municipio puede coincidir o no con la comunidad; formar una comunidad con algunas de sus agencias y con otras mantener autonomías, o abarcar un conjunto de autonomías comunitarias.⁶

La política de descentralización iniciada por la Federación con la reforma constitucional en materia municipal de 1983 viene a trastocar esta histórica relación al asignar recursos a los ayuntamientos. Pero, en un importante número de casos, el ayuntamiento no es sino el gobierno local de la comunidad-cabecera, no del municipio, pues las comunidades que conforman la demarcación conservan sus autonomías. La disputa por los recursos inicia cuando la transferencia incrementa los montos de manera importante, particularmente a partir de 2000. En el fondo, lo que se presenta es un cuestionamiento a la figura base del federalismo: el municipio, que no hace sino homogeneizar realidades disímbolas, sin pertinencia cultural ni perspectiva sociohistórica.

En el ámbito municipal-comunitario se presentan conflictos de diversa intensidad, que en algunos casos derivan en violencia, muertes y ruptura del tejido social. Más allá de sus expresiones, que en buena medida se catalizaron en las elecciones por sistemas normativos, la conflictividad entre agencias y cabeceras municipales es un cuestionamiento a un modelo federal que ha quedado rebasado en estas latitudes.

⁵ Para la comprensión de esta conformación histórica de la entidad véase el libro citado de Jaime Bailón.

⁶ Cifras con respecto a la composición de los municipios en Oaxaca se pueden encontrar en Juan Martínez y Velásquez (2013).

Paradójicamente, Oaxaca es la entidad más avanzada en el reconocimiento a los derechos indígenas. Apelando a las atribuciones federalistas, se ha dotado de un marco jurídico que reconoce y hace eficaz esos derechos; el más conocido, las elecciones municipales por sistemas normativos internos. Pero también el reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público, la jurisdicción indígena y los mecanismos para la distribución intramunicipal de los recursos, entre otros. Sólo que, en su ejercicio, se topan con el marco jurídico federal que no prevé esos atributos. Surgen las tensiones y los conflictos ante dos posiciones normativas, la que deviene del entramado jurídico local y la que establece la Federación. Buena parte de la conflictividad municipal oaxaqueña deriva de estas contradicciones.

El sistema regional de dominio

En el siglo pasado, Oaxaca vio caer a tres gobernadores: Edmundo Sánchez Cano (1947), Manuel Mayoral Heredia (1952) y Manuel Zárate Aquino (1977). La fórmula era sencilla —no la movilización social que lo lograba—: movimientos que se gestaron por la mala actuación o decisiones desafortunadas de los gobernantes precedían de un llamado de atención del presidente de la República. Si ello no bastaba y habían perdido la capacidad de gobernar, el gobernante cuestionado era destituido por órdenes del Ejecutivo federal; el mecanismo era lo de menos, bastaba una licencia por cualquier motivo. Dos gobernadores más —Víctor Bravo Ahuja (1970) y Pedro Vásquez Colmenares (1985)— tampoco concluyeron su gestión al ser llamados a cubrir posiciones en el gobierno federal. Ya se tratara de inconformidades locales o reacomodos en la clase dirigente, desde el Ejecutivo federal se asumían decisiones de política estatal. Eran los viejos tiempos de la hegemonía priista, cuyas prácticas y cultura se reproducían en el sistema regional de dominio oaxaqueño.

A la llegada del siglo *xxi*, la alternancia en el poder presidencial puso en entredicho ese añejo centralismo autoritario. La incompetencia del foxismo en la gobernabilidad del país, propició que los gobernadores se reconvirtieran en una especie de virreyes de antaño, pero sin el coto de la presidencia de la República. Oaxaca fue un ejemplo de autoritarismo subnacional (Gibson, 2005). En el mapa cada vez más plural de México, esta entidad del sureste se constituía, en cambio, como un enclave del

autoritarismo subnacional, el cual Cornelius (1999) caracteriza como aquel en que “los dinosaurios” supervivientes del aparato de gobierno del PRI son capaces de resistir presiones tanto a nivel local como supra-local para la democratización.

Los ejemplos de esta ruptura artificiosa entre el gobierno estatal con el federal son múltiples: en el periodo 1998-2004 la revisión del gasto público estatal que hace la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la obstaculizan el Ejecutivo y el Congreso locales alegando que se violaba la soberanía estatal, hasta que en 2006, ya con otro gobernador, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve la procedencia de la misma.⁷ En la siguiente administración (Ulises Ruiz Ortiz, 2004-2010) Oaxaca se niega sistemáticamente a firmar un convenio con la ASF respecto al número de municipios a revisar.⁸ Y, ante las preocupaciones externadas por la CNDH respecto a la situación de los derechos humanos en la entidad, el Congreso local la acusa de “intromisión a la soberanía estatal”. El uso instrumental del federalismo no es para defender la autonomía estatal, sino para encubrir malos manejos y establecer mecanismos antidemocráticos de control en la entidad. En ese contexto, en 2006 una intensa movilización social en contra de un gobierno despótico mantuvo durante meses el control de la capital estatal y decenas de municipios, a través de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). Oaxaca vivió en la ingobernabilidad.

En la crisis político-social más grave sucedida en México en el siglo XXI, el gobierno autoritario oaxaqueño fue sostenido por la Federación. La coyuntura política electoral prevaleció sobre el conflicto social: las movilizaciones del entonces candidato a la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, ante lo que consideraba un fraude electoral y el riesgo de que el presidente electo, Felipe Calderón, no pudiese asumir el cargo, fue la carta de cambio del priismo para sostener al gobernante oaxaqueño.

El Senado de la República reconocía que “la gobernabilidad en Oaxaca ha dejado de ser la regla y con ello se ha perdido la vigencia de las instituciones y el orden jurídico” en su exposición de motivos del Dictamen de la Comisión de Gobernación⁹ al resolver sobre la demanda de

⁷ Diario *unomasuno*, 10 de febrero de 2004.

⁸ Entrevista con el titular de la ASF, Arturo González de Aragón, en *Reforma*, 22 de noviembre de 2006.

⁹ Gaceta: LX/1PPO-2/10225, 19 de octubre de 2006.

desaparición de poderes en esa entidad. “Resulta insoslayable que existen condiciones graves de inestabilidad e ingobernabilidad en el estado de Oaxaca, que se ha trastocado el orden jurídico y la paz social”, apuntaba la Comisión. Sin embargo, el cuerpo senatorial señalaba también que “esta Comisión Dictaminadora ciñéndose al marco jurídico vigente sólo puede concluir que los hechos que esta situación ha generado no implican la desaparición, esto es, la ausencia o inexistencia de todos los poderes del Estado de Oaxaca”. Esto derivaba de un tecnicismo: la ley reglamentaria del artículo 76 constitucional era obsoleta, pues no se ajustaba a los nuevos contextos, como reconocía la misma Comisión (Juan Martínez, 2007).

Las (dis)tensiones federalistas: comunidad y estatalidad

En este complejo escenario de tensiones entre el federalismo y las comunidades indígenas, hay una serie de contradicciones; de intentos del Estado para mantener el control político de comunidades y territorios; de alianza con empresas extractivas en detrimento de los derechos indígenas; de implementación de grandes proyectos sin considerar la opinión y las implicaciones para las comunidades. Existen también resistencias y luchas indígenas por la defensa del territorio, la libre determinación y el ejercicio de la autonomía.

Como producto de estas luchas y desencuentros se han realizado algunas reformas legales y se han construido espacios para establecer vasos comunicantes entre la institucionalidad comunitaria y sus sistemas normativos con el entramado institucional y jurídico estatal. No sin contradicciones ni tensiones sino con la probabilidad permanente de que desde el Estado se utilicen esos espacios para atomizar las luchas indígenas, relativizarlas o establecer un control sobre ellas. Sin embargo, en esas realidades complejas, podemos ver cómo se concatenan distintas decisiones y tocan diversos ámbitos de la vida comunitaria y la estatalidad: ciudadanía, participación, rendición de cuentas, contraloría social, autonomía, sistemas normativos. Aquí damos cuenta de algunos de estos procesos.

La lucha por la autonomía

En el contexto del levantamiento zapatista, el 21 de marzo de 1994, el gobernador de Oaxaca, Diódoro Carrasco (1992-1998), presentaría un documento denominado “Propuesta de un Nuevo Acuerdo para los Pueblos Indígenas”, que establecía un conjunto de transformaciones legales, institucionales y de política pública del gobierno estatal.

Entre estas transformaciones, en 1995 se reconocieron en la Constitución local y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, las elecciones que en ese momento se denominaron “por usos y costumbres”. Una situación que deriva de un ejercicio federalista, pues en esa época los derechos indígenas no tenían un fundamento constitucional, ya que la reforma federal de 1992 sólo reconocía el carácter pluricultural de la nación mexicana. Tres años más tarde, el 21 de marzo de 1998, el gobernante oaxaqueño presenta al Congreso local la iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, en cuya exposición señalaba:

La propuesta de Ley que hoy traigo ante vuestra soberanía es en su esencia un ejercicio pleno de federalismo. Lo es, ante todo, porque se basa en la autonomía del Estado de Oaxaca para decidir soberanamente su régimen interior. Sin desafiar al orden federal, cuidadosamente articulada a él, esta iniciativa se ocupa de la regulación de nuestras particularidades, haciendo pleno uso de nuestras libertades y capacidades.

En esta iniciativa, que posteriormente sería aprobada por el Congreso local, se reconocían algunos de los derechos que más controversia han causado: se reconocía a pueblos y comunidades como sujetos de derecho público, al territorio indígena y a la jurisdicción indígena. La iniciativa de ley señalaba que la propuesta era también federalista por otra razón:

Trae al ámbito interno el signo profundamente democrático de la relación entre iguales que define a una auténtica Federación. Esta iniciativa de Ley, bien enraizada en nuestra historia local y en nuestras realidades cotidianas, proyecta al futuro la convivencia de los oaxaqueños, aprovechando lo mejor de nuestras tradiciones y nuestras más altas esperanzas.

Antes, en 1990, desde Oaxaca se avanzaba en la más profunda reforma constitucional para reconocer derechos de pueblos y comunidades

indígenas. En 1995 se daría un paso concreto: el reconocimiento de la renovación de los ayuntamientos de municipios por “usos y costumbres” (código electoral local). Derivado de esta reforma, que constituyó un parteaguas en el reconocimiento a la autonomía política de las comunidades indígenas, actualmente 417 municipios de esta entidad (de un total de 570), se rigen electoralmente por “sistemas normativos internos o indígenas”, según la denominación más reciente.

Si bien el reconocimiento a las autonomías en ocasiones se subsume a espacios subnacionales para buscar mantener el control, también desde esos ámbitos han avanzado interesantes experiencias de autonomías comunitarias (Burguete *et al.*, 2008). Sin duda, éste ha sido el mayor avance en México (y posiblemente en América Latina) respecto a la autonomía política, particularmente por pasar del discurso declarativo a aplicaciones concretas y tocar uno de los andamiajes institucionales operativos más importantes para cualquier Estado democrático: el sistema electoral (Anaya, 2005).

Con ello también puede apreciarse, como señala Ruth Lapidoth (citado por González *et al.*, 2021: 14), que las autonomías indígenas se pueden concebir como una modalidad específica y flexible de división de poderes a través de las cuales los estados pueden avanzar en construir sociedades y ciudadanías más inclusivas. Pero que más allá de esa posibilidad, el ejercicio de la autonomía también impulsa nuevas relaciones sociales basadas en la inclusión y la autoafirmación, y no en la dominación o integración.

Existen múltiples ejemplos y estudios que muestran los impactos de la política del reconocimiento a esta autonomía política cuya experiencia,¹⁰ además, ha sido parte de la lucha de otras comunidades como San Francisco Cherán en Michoacán; Ayutla de Los Libres en Guerrero, y Oxchuc en Chiapas, municipios que disputaron en el campo de lo político, pero también en el ámbito jurisdiccional, el reconocimiento a ese derecho. Este abierto campo en disputa ha cambiado, al menos en esos espacios, la relación con la estatalidad.

En Oaxaca, la lucha del movimiento indígena ha generado, en buena medida, modificaciones al entramado constitucional y normativo. Ello ha puesto a México a la vanguardia en el reconocimiento a los derechos indígenas y, particularmente, en la construcción de mecanismos para

¹⁰Al respecto pueden verse: Juan Martínez, Recondo y Martínez (2021); Recondo (2007); Juan Martínez y Hernández (2007), y Juan Martínez (2015, 2019 y 2020).

hacerlos eficaces. Otras entidades han abonado en casos concretos, específicos, para avanzar también en el reconocimiento de derechos como la autonomía política, como en Morelos con la constitución de cuatro municipios indígenas; en Tlaxcala con las presidencias de comunidad o en Sonora con las regidurías étnicas. Las reglas del juego se han modificado y parte de la institucionalidad comunitaria ha sido reconocida.

La revocación de mandato y la desaparición de poderes municipales

La revocación de mandato en México se expresa como la facultad de los congresos locales para “suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y *suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros*, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga” (artículo 115 constitucional). Establece entre sus requisitos que esa decisión la tomen las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, siempre y cuando los miembros del ayuntamiento “hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”. Esa atribución del Congreso local, en el caso de Oaxaca, se establece en el artículo 59, numeral IX.

En el caso de las comunidades indígenas, una situación que se ha normado recientemente, pero que tiene también larga data en la historia oaxaqueña, es la terminación anticipada de mandato de los concejales de los ayuntamientos en municipios del régimen electoral de sistemas normativos internos. Esta es una medida extrema que emplean municipios y comunidades de ese régimen electoral para destituir a las autoridades que no están cumpliendo eficazmente el mandato de gobernar, o que presentan irregularidades en el ejercicio del gasto público. Es una forma de sancionar las malas cuentas que entregan o bien concejales en lo individual o, incluso, el ayuntamiento en su integración total.

Entre las causas graves que la Ley Orgánica Municipal (LOM) del estado de Oaxaca prevé (artículo 58), se encuentran:

- VI. La repetida alteración por parte del Ayuntamiento a la Ley de Ingresos, al Presupuesto de Egresos, o a los planes y programas de desarrollo municipal, que importen un perjuicio a los habitantes del municipio o su hacienda pública;

- VII. La disposición de bienes pertenecientes al patrimonio municipal que ordene el Ayuntamiento, sin sujetarse a las disposiciones previstas en la presente Ley;
- X. La falta de comprobación y aplicación correcta de los recursos que integran la Hacienda Pública Municipal, en términos de lo dispuesto en la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca y demás disposiciones aplicables.

Para la suspensión de mandato de algún concejal se consideran (LOM, artículo 60): III. Cuando así lo disponga la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, y V. El incumplimiento de una resolución en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dictada por el órgano garante de transparencia del Estado, así como el órgano garante a nivel nacional.

En relación con la revocación de mandato de algún concejal en lo individual, en el artículo 61 de la LOM, se establecen como posibles causas, entre otras:

- IV. El realizar en lo individual cualquiera de los actos que dan origen a la desaparición de un Ayuntamiento;
- V. La realización reiterada de actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca;
- VII. Cuando así lo disponga la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca y la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Oaxaca.

En el caso de los municipios de SNI, la reforma constitucional de 2015 reconoció que “la asamblea general o la institución encargada de elegir a las autoridades indígenas, podrá decidir por mayoría calificada la terminación anticipada del periodo para el que fueron electas, de conformidad con sus sistemas normativos y la Ley Orgánica Municipal” (artículo 113). Con ello, una medida que en ocasiones empleaban las comunidades cuando se presentaban problemas en la rendición de cuentas o faltas graves de sus autoridades, adquirió reconocimiento.

Previo a esta reforma legal, el órgano electoral había resuelto positivamente la revocación del mandato de las autoridades de San Juan Juquila Mixe. Posterior a la reforma, se han resuelto en el mismo sentido, es decir, reconociendo la decisión de la asamblea general comunitaria en los casos de San Nicolás Miahuatlán, Tlaxiaco de Cabrera, Santa María Ozolotepec, Mixistlán de la Reforma y San Raymundo Jalpan. En todos esos municipios se han realizado impugnaciones ante los tribunales y la Sala Superior del TEPJF ha reconocido plenamente tal facultad a las asambleas comunitarias.

Esas acciones del derecho de terminación anticipada del mandato, facultad reconocida en la reforma constitucional en Oaxaca (2015), se dieron contra concejales acusados de malversar fondos municipales. Lo importante a resaltar es que, aun cuando es una atribución que formalmente está concedida a los municipios, en la realidad, como hemos señalado, la praxis autonómica de las comunidades indígenas la ha hecho efectiva fortaleciendo su capacidad de autogobierno.

Comunidad, cuarto nivel de gobierno

Como hemos apuntado, para los pueblos indígenas la célula básica de organización es la comunidad. En algunas entidades, particularmente en Oaxaca, Michoacán, Guerrero y Chiapas, la institución municipal puede coincidir con una comunidad indígena concreta. En buena medida eso acontece en Oaxaca, razón por la cual hay un importante número de municipios (570), además de 3,195 poblaciones con la categoría política y administrativa de agencia municipal, agencia de policía o núcleo rural (LX Legislatura, 2010). En la praxis, lo que se conoce como ayuntamiento está lejos de ser el gobierno de todo el municipio, sino más bien es la autoridad local de la comunidad cabecera; por tanto, las distintas comunidades no participan en su elección (Juan Martínez y Hernández, 2007 y 2011; Juan Martínez, 2020).

Hasta fines del siglo xx, esta situación no entrañaba mayor problema, en tanto los municipios no recibían recursos de la Federación o el Estado y cada comunidad buscaba cómo solventar sus gastos con ingresos propios o aportaciones de su ciudadanía. En el mejor de los casos, las comunidades con categoría de cabecera municipal, por su ubicación geográfica y por su categoría política como sede del ayunta-

miento, tenían mayor capacidad de gestión. Esta situación empezó a cambiar con la llegada de los recursos de las participaciones federales de los ramos 28 y 33. Los ayuntamientos, ejerciendo la autonomía que tienen para el manejo de la hacienda municipal, se encargaron de administrar y ejecutar los recursos en detrimento de un reparto equitativo y con la imposibilidad normativa de que el manejo lo hicieran las comunidades submunicipales.

Ante la ausencia de mecanismos institucionales y jurídicos, el artículo 2º constitucional constriñe el reconocimiento de la comunidad indígena a ser sujeta de “interés público”, por lo que las comunidades submunicipales —agencias municipales y de policía—, en el caso oaxaqueño, buscaron como alternativa exigir su participación en los comicios municipales, situación que derivó en tensiones, rupturas, violencia y muerte. El sistema normativo de las comunidades que integran el municipio no estaba diseñado para solventar esta posibilidad. El problema se judicializó, la Sala Superior del TEPJF, ante cualquier medio de impugnación que presentaran ciudadanos de las agencias denunciando su exclusión de la elección municipal, anulaba los comicios. Decenas de elecciones fueron anuladas entre 2007 y 2017. El criterio del TEPJF era que en esos casos se vulneraba un principio indubitable de la democracia: la universalidad del voto.

El desarrollo y resolución de estos conflictos ilustran sobre la demanda de participación y representación política, pero 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. Las diferencias entre agencias municipales contra la cabecera municipal constituyen un cuestionamiento al federalismo y a la homogeneización del municipio como célula básica de la nación.

En junio de 2017, la Sala Superior del TEPJF dictó tres sentencias en las que, dando un viraje al criterio sostenido en toda su historia previa, reconocía que la exigencia de “universalidad del voto” operaba concretamente en una misma comunidad política siendo que, en muchos casos, como los de Matatlán *vs.* San Pablo Güilá; Tataltepec de Valdés *vs.* Tepenixtlahuaca; e Ixtlán y sus 13 agencias municipales (SUP-REC-33/2017; SUP-REC-39/2017, y SUP-REC-1185/2017, respectivamente), preva-

lección las autonomías comunitarias, esto es, los municipios se integran por comunidades autónomas entre sí; por tanto, cada una tiene su propio gobierno local y, en consecuencia, tienen los mismos derechos que la comunidad cabecera. Estas resoluciones reconocieron, sin decirlo expresamente, un ámbito de gobierno: la comunidad. Entonces se abrió una nueva ruta para el ejercicio autonómico, si bien limitado aún a la elección de autoridades se ha venido complementando con otras decisiones jurisdiccionales e institucionales.

Si bien en el caso de Oaxaca la Ley de Coordinación Fiscal prevé una fórmula para una distribución equitativa de los recursos a las agencias municipales y de policía, no habla de la posibilidad de que éstas administren y ejerzan directamente los mismos; incluso la acota al señalar que su comprobación al órgano de fiscalización estatal será a través del ayuntamiento.¹¹

Una de las limitaciones esgrimidas por ayuntamientos y gobiernos federales y estatales para evitar la administración y ejercicio directo de los recursos derivados de las participaciones federales, es el hecho de que las comunidades indígenas carecen de la posibilidad de ser inscritas en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y, por tanto, no pueden emitir facturas ni cumplir con las formalidades fiscales para tal fin.

En 2021, el gobierno federal anuncia que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), señala que los pueblos indígenas “son reconocidos como sujetos de derecho para avanzar en la construcción de una verdadera equidad y justicia social”.¹² En el comunicado señala que distintas comunidades indígenas de Oaxaca y Sonora obtuvieron su RFC.

¹¹Ley de Coordinación Fiscal para el estado de Oaxaca. Artículo 24. Las Agencias Municipales y de Policía recibirán mensualmente de los ayuntamientos, los montos que el propio ayuntamiento destine en su presupuesto de egresos a cada una de ellas, de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, derivados de participaciones federales, fondos de aportaciones federales, impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales, a través de sus autoridades municipales auxiliares, aplicándose al menos los siguientes criterios para distribución de dicho monto: I. Los recursos a distribuirse se asignarán en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada núcleo de población tomando en cuenta el último censo general de población, emitido por el INEGI. II. De conformidad a la capacidad recaudatoria de cada una de ellas, del ejercicio inmediato anterior. La comprobación del ejercicio de los recursos, se hará ante el órgano de fiscalización del H. Congreso del Estado, a través de los ayuntamientos.

¹²Comunicado 1738 de la Presidencia de la República, 25 de marzo de 2021.

En ese mismo año, Oaxaca da un paso más al reconocer en la Constitución local “a la contraloría comunitaria, consejo de vigilancia o mecanismo legitimado de los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas del estado de Oaxaca, como entes de consulta y revisión del ejercicio de recursos públicos en sus localidades y municipios” (artículo 16), para lo cual “se les reconocerá su rendición de cuentas social hacia la comunidad, sus instrumentos de combate a la corrupción, medios de transparencia, sanciones y acciones de fiscalización, serán entes de consulta y verificación para los Órganos Internos de Control y el Comité de Participación Ciudadana en el Combate a la Corrupción” (artículo 116). Sin embargo, no hay reformas en la legislación secundaria que otorguen eficacia jurídica a tales avances.

Descentralización y comunidad indígena: la ruta jurisdiccional

Las tensiones entre la comunidad indígena y los ayuntamientos para la administración y ejercicio de los recursos de las participaciones que la Federación envía, es una muestra de una normatividad disfuncional. Por un lado, la Constitución reconoce a la comunidad indígena en el artículo 2º y la desconoce en el 115. Los derechos reconocidos en el primer caso —como la libre determinación y autonomía—, se vuelven nugatorios en el segundo.

En distintos casos, la problemática se ha resuelto a través de mecanismos de conciliación y mediación comunitaria; hay una larga lista de ejemplos en Oaxaca que datan de décadas anteriores. Sin embargo, cuando llegan a la vía jurisdiccional, se evidencia este desfase normativo. Una muestra clara de ello es una resolución de la SCJN en la controversia entre la comunidad indígena de Santa María Nativitas, Coatlán y la agencia municipal de Santo Domingo Tehuantepec, la cual exigía al ayuntamiento le entregara los recursos de los ramos 28 y 33 para su administración directa. La Sala de Justicia Indígena de Oaxaca había concedido tal pretensión, pero la Corte estimó que no fue correcta tal determinación puesto que:

(...) el concepto de autonomía y libre determinación y administración de sus recursos, no se refiere a los ingresos que tiene el Municipio por las

aportaciones y participaciones federales correspondientes a los ramos 33 y 28; sino al derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en que viven (SCJN. Amparo Directo 46/2018).

Antes de esta resolución, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO), la Sala Superior del TEPJF y la Sala de Justicia Indígena (SJI), habían marcado una ruta distinta de reconocimiento a la comunidad indígena, de manera factual, como un cuarto ámbito de gobierno. En 2015, el TEPJF, al resolver la controversia entre la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, del municipio de Tingambato, Michoacán (SUP-JDC-1865/2015), en la que exigía al ayuntamiento la entrega de recursos, la Sala Superior habría reconocido 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.

(...)

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.

Previo a ello, el primer caso judicializado en el país lo conoció en Oaxaca el tribunal electoral local. En 2014, la comunidad chatina de San Marcos Zacatepec, agencia municipal de Santa Catarina Juquila, acude al TEEO para demandar, entre otras: 1) La legitimación de su encargo como gobierno local comunitario, mediante la toma de protesta que el Ayuntamiento de Juquila se negaba a realizar; 2) La entrega del palacio municipal y de sus bastones de mando, y 3) La entrega de los recursos económicos que por ley le correspondían para su administración directa. En su sentencia el TEEO resuelve favorablemente para la comunidad de San Marcos Zacatepec.

Con ese criterio se han resuelto controversias similares que han llegado tanto al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, como al TEPJF, entre otros, los casos de San Jerónimo Sosola; San Antonino El Alto, con sus agen-

cias 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.

La instancia con resoluciones de mayor avanzada es la Sala de Justicia Indígena, creada mediante una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca en 2015, la cual iniciaría funciones en 2016. La *SJI* en el caso de Xochixtlán ordenaría al ayuntamiento:

Asignar y entregar a la Comunidad y Agencia Municipal de San José Xochixtlán, la parte proporcional que le corresponde de los recursos y participaciones federales que recibe de los ramos 28 y 33 fondo III y IV, de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales, conforme a los parámetros previstos en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, a través de su Comisión de Hacienda o Tesorería; así también, que determine una partida presupuestal que asigne recursos de su hacienda pública municipal, a favor de la Comunidad y Agencia Municipal citada, quien administrará directamente los mismos, en cumplimiento al mandato constitucional con sujeción a los lineamientos de ejecución previstos en los artículos 2º Constitucional y 24, de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

Otros casos han sido resueltos en el mismo sentido: Barra de la Cruz Tehuantepec *vs.* Santiago Astata (*JDI/05/2016*); Santa María Nativitas Coatlán *vs.* Santo Domingo Tehuantepec (*JDI/06/2016*); San Francisco Coatlán *vs.* San Pablo Coatlán, Miahuatlan (*JDI/07/2016*); San Baltazar Guelavila *vs.* San Dionisio Ocotepc (*JDI/07/2017*); San José Xochixtlán *vs.* San Martín Itunyoso (*JDI/10/2017*); San Isidro Albarradas *vs.* San Lorenzo Albarradas (*JDI/11/2017*); San Bartolo Albarradas *vs.* San Lorenzo Albarradas (*JDI/12/2017*); El Porvenir *vs.* San Juan Bautista Atlatluha (*JDI/14/2017*); San Pedro el Alto *vs.* San Mateo Peñasco (*JDI/16/2018*), y Santa María Mixistlán *vs.* Mixistlán de la Reforma (*JDI/20/2018*).

Además, la *SJI* ha ido más lejos al instruir, el 18 de octubre de 2019, a la Administración Jurídica Desconcentrada, en Oaxaca, del Sistema de Administración Tributaria (*SAT*) que, en virtud de que la Sala de Justicia Indígena “reconoció la libre determinación y autonomía (...) para ejercer recursos” a la comunidad de San José Xochixtlán, agencia de San Martín Itunyoso, “se le otorguen las facilidades para que realice su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes”.

Otras resoluciones de la *SJN*, particularmente en el reconocimiento a la jurisdicción indígena en el caso de San Cristóbal Suchixlahuaca, reafirmada por la Corte, abren nuevas rutas para el reconocimiento de la comunidad como cuarto orden de gobierno. En este caso, se reconocen las instituciones comunitarias (asamblea y autoridades); el procedimiento efectuado en el caso presentado; las reglas aplicadas, así como los principios que la orientan. Además, la Corte reconoce claramente que el territorio es el espacio geográfico donde las comunidades o pueblos indígenas están legitimados para ejercer su autoridad (*SCJN*, 2019: párr. 184).

Otras instancias judiciales han seguido esa ruta y han declinado su competencia a la jurisdicción comunitaria para que ésta resuelva casos concretos. En tres casos de delitos del orden federal cometidos por personas indígenas el juzgador declinó competencia para que fueran juzgados por las “autoridades tradicionales de la comunidad indígena a la que pertenecían los infractores: Santiago Quiavicuzas, Yautepec, Oaxaca” (*Toca Penal 99/2013*); Monte Negro, Santiago Jocotepec, Choapam (*Toca Penal 142/2013*) y San Pedro Yoloix (*Causa Penal 85/2013*). Además, en un caso interno en Santiago Ixtayutla, en el cual se configuraba el delito de daños, el juez de Garantías declinó competencia para que fuese la comunidad indígena la que resolviera (*Causa Penal 312/201*).

En los tres casos los operadores jurisdiccionales consideran que la comunidad indígena tiene las facultades y capacidades para aplicar su sistema normativo interno en el conocimiento y aplicación de la justicia respecto a los hechos acaecidos en cada uno de ellos y que en la legislación penal mexicana son consideradas como delitos. Este derecho es reconocido a colectividades —el pueblo y las comunidades indígenas—; por ello, en los tres casos, se declina la competencia a las autoridades de comunidades concretas.

La tendencia actual, desde algunos espacios institucionales de los poderes constituidos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es reconocer a la comunidad indígena como un ámbito de gobierno. Sin embargo, falta aún una reforma de gran calado que permita su incorporación plena al federalismo mexicano.

Reflexiones finales

En la historia de México, los pueblos y comunidades han estado excluidos. Esta verdad de Perogrullo se hace más evidente al revisar la organización federal del país. El federalismo que se presume es la mejor forma organizativa de acoger la diversidad, los ámbitos diferenciados de competencia, la coexistencia de distintos sistemas jurídicos y de gobierno, pero en el caso mexicano no fue capaz de reconocer la pluralidad cultural.

En las últimas tres décadas, el empuje del movimiento indígena con nuevas rutas en la lucha por sus derechos, derivó en un conjunto de reformas constitucionales y legales, tanto en el orden federal como en las entidades federativas. Sin embargo, éstas pasaron a constituir un espejismo multicultural, pues en la práctica prevalece la exclusión, los derechos indígenas son desconocidos por los operadores gubernamentales y minimizados en los ámbitos jurisdiccionales.

Las consecuencias estriban en un conjunto de desencuentros, tensiones y enfrentamientos entre las comunidades indígenas —célula base de organización de los pueblos— y los órdenes de gobierno de la organización federal por la autonomía política; la administración y el ejercicio de los recursos; la aplicación de la justicia propia (jurisdicción indígena); la seguridad pública (policías comunitarios); el territorio y los recursos naturales, entre otros frentes abiertos.

Las primeras y más efectivas respuestas vinieron de las entidades federativas. Oaxaca, Tlaxcala, Guerrero y Sonora, entre otras, se adelantaron a las reformas federales para reconocer derechos de pueblos y comunidades indígenas y establecieron mecanismos para hacer efectivos esos derechos. En Tlaxcala las presidencias de comunidad; en Guerrero la policía comunitaria; en Sonora los regidores étnicos; en Oaxaca, el reconocimiento a la elección por sistemas normativos, a la jurisdicción indígena y a la comunidad como sujeto de derecho público, entre otras. Avances que se ven constreñidos por el orden federal cuando un conflicto o la aplicación de una política pública escala a ese ámbito.

En la última década se han abierto más vías en clave pluralista. Algunos avances estatales se han consolidado y abierto brecha, como la elección por sistemas normativos reconocidos en Oaxaca desde hace 25 años. En la actualidad, 417 municipios de esa entidad se rigen por ese régimen; además, se han sumado municipios de Michoacán, Guerrero,

Chiapas y Morelos, quienes han disputado y ganado ese derecho en tribunales. El TEPJF ha reconocido desde 2017 la coexistencia de comunidades autónomas en un municipio y que éstas tienen los mismos derechos que la comunidad cabecera; la Sala de Justicia Indígena de Oaxaca ha reconocido la jurisdicción indígena y la SCJN ha refrendado tales determinaciones; juzgados y tribunales federales han declinado también competencia hacia autoridades comunitarias para la aplicación de la justicia.

Sin embargo, estos avances siguen siendo insuficientes. Se requiere una profunda reforma constitucional que no sólo cualitativamente avance en el reconocimiento de esos derechos (como considerar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público), sino que particularmente realice un rediseño del federalismo mexicano que sienta bases sólidas para la construcción de un Estado con pertinencia cultural.

Fuentes consultadas

- BAILÓN CORRES, Jaime (2019), *Pueblos indios, élites y territorios*, México, El Colegio de México.
- CLAVERO, Bartolomé (1994), *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, México, Siglo XXI Editores.
- CORNELIUS Wayne A. (1999), "Blind spots in democratization: subnational politics as a constraint on Mexico's transition", en *Democratization*, vol. 7, núm. 3 (otoño de 2000), pp. 117-132.
- COSSÍO VILLEGAS, Daniel (1972), *El sistema político mexicano*, México, Editorial Joaquín Mortiz.
- DÍAZ POLANCO, H. (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI Editores.
- GIBSON, Edward L. (2005) "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries", en *World Politics*, vol. 58, núm. 1, octubre, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez (2011), "De la lucha por la autonomía a la disputa entre autonomías, el municipio y la comunidad en Oaxaca", en Verónica Vásquez García e Ivonne Vizcarra Bordi (coords.), *La encrucijada del México rural*, t. II: *De autonomías, patrimonios y ciudadanías. Etnia y género en el campo del siglo XXI*, México, Colegios de Postgraduados, AMER, pp. 23-49.

- _____ (2007) *Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Porrúa Editores.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel (2007), "¡Ya cayó, ya cayó!, colapso del sistema político en Oaxaca", en *Cuadernos del Sur*, año 11, núm. 24-25, México, IIS-UABJO, CIESAS, INAH, pp. 81-94.
- _____ (2016), *Multiculturalismo, ciudadanía y derechos humanos. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*, México, CNDH.
- _____ (2014), "Transparencia y rendición de cuentas, la cotidianidad indígena", en *Brújula Ciudadana*, núm. 53, febrero, pp. 27-32.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel y Cristina Velásquez Cepeda (2013), *Análisis y perspectivas de atención institucional en municipios que se rigen por sistemas normativos internos. Diagnóstico de la conflictividad municipal electoral, prospectiva 2013*, México, Comisión de Sistemas Normativos Internos del IEEPCO.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos (2011), *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en el campo jurídico de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec*, México, UABJO, Fundación Konrad Adenauer, CSEIHO.
- _____ (2004), *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe*, México, Fondo Editorial Oaxaca, INAH.
- MEJÍA MESA, Óscar (2019), "Federalismo: una vía de reconocimiento de la soberanía indígena", en *Pueblos indígenas y Estado. Avances, límites y desafíos del reconocimiento indígena*, Ecuador, Ediciones Abya-Yala, pp. 153-180.
- MENDOZA GARCÍA, Edgar (2011), *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*, México, CIESAS, UABJO, UAM.
- RECONDO, David (2007), *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, CIESAS, CEMCA.
- RUIZ CERVANTES, FRANCISCO JOSÉ (1986), *La Revolución en Oaxaca. El movimiento de la soberanía, 1915-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2019), Amparo Directo 6/2018 de la Primera Sala.

Hacia una política pública con perspectiva de derechos y pertinencia cultural

Juan Carlos Martínez Martínez,* Mónica Duarte Martínez**

Introducción

En México existen aproximadamente 68 pueblos indígenas (INEGI, 2021b) definidos por el criterio lingüístico. No obstante, consultas más recientes han mostrado que algunas comunidades tienen una identidad distintiva de los pueblos a los que se les asociaba, como el caso del pueblo *tacuate* en Oaxaca; o bien, que existen comunidades que aunque perdieron el uso de su lengua, continúan manteniendo rasgos característicos de su identidad indígena original, tal es el caso de los *coca* en Jalisco, los *caxcanes* en Zacatecas, los *cochimíes* en Baja California o los *ndé* o *apaches* en Sonora, Chihuahua y Coahuila.

Los pueblos indígenas mantienen una relación especial con sus territorios y conservan formas de vida que les permiten mantener una identidad que les distingue. Su presencia demográfica también es significativa, de acuerdo con el censo 2020, en México viven 23.2 millones de personas que se identifican a sí mismas como indígenas, las cuales representan aproximadamente el 18 por ciento del total de la población mexicana, pero sólo 7.3 millones hablan alguna de las 68 lenguas reconocidas por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Asimismo, 2.5 millones de personas se consideran afrodescendientes o afromexicanas, de las cuales el 7.4 por ciento habla también alguna lengua indígena (INEGI, 2021a).

El 49 por ciento de las personas indígenas son hombres y el 51 por ciento mujeres, su edad promedio es de 26 años.¹ Los indígenas en la

* Coordinador general de Planeación, Investigación y Evaluación del INPI.

** Maestra en administración y políticas públicas y exdirectora de Planeación y Evaluación del INPI.

¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020). Censo General de Población y Vivienda.

actualidad presentan una alta movilidad migratoria siendo Oaxaca, Veracruz, Yucatán, Ciudad de México y Puebla los mayores expulsores, mientras que Baja California, Nuevo León y Quintana Roo (CDI, 2015) quienes más indígenas reciben.

Los aportes de las culturas indígenas son fundamentales para la conformación de México; sus conocimientos tradicionales han sido esenciales para la adaptación de los mexicanos a sus contextos en alimentación, salud, formas de producción, comercio, etcétera. Asimismo, los conocimientos ancestrales de estos pueblos han servido de aporte a ciencias como la botánica, la biología, las matemáticas o la astronomía y su conexión con la naturaleza ha contribuido a la protección y conservación de la biodiversidad del país. Baste señalar que las cuencas hidrográficas más importantes, las regiones con mayor precipitación pluvial, la cuarta parte de la propiedad social y gran parte de la riqueza del subsuelo del país se encuentran en territorios indígenas (INPI, 2018).

No obstante, desde su formación en el siglo XIX, el Estado mexicano ha construido mecanismos de política pública encaminados a socavar esta riqueza basada en la diversidad. La política de asimilación cultural condujo a procesos y acciones como la castellanización forzada; prohibiciones de hablar las lenguas indígenas; imposición de formas de organización política que hasta ahora permanecen yuxtapuestas a los gobiernos indígenas; despojo de tierras que en muchos casos siguen reclamando, así como otras acciones encaminadas a la resolución del llamado “problema indígena” (García, 2013).

Desde mediados del siglo XX hasta principios del XXI, las elites dominantes definieron los proyectos de gobierno basados en la idea de desarrollar a los pueblos indígenas, que es la continuidad de las ideas de “evangelizarlos”, “civilizarlos”, “moralizarlos”, “educarlos”, que perviven desde la Colonia y se siguen manifestando de múltiples formas. Como sus antecesoras, el desarrollismo situó a los pueblos como beneficiarios pasivos, vistos como sujetos cuyas condiciones de pobreza eran endógenas a su propio carácter cultural y por ello “requerirían” de la intervención directa y unilateral del gobierno. Vale la pena insistir en que esta visión racista, oculta que la pobreza es producto de una historia de relación asimétrica cimentada desde el periodo colonial, de una visión jerárquica que estructuralmente ha negado su capacidad de producir bienestar a partir de sus propias culturas, prácticas e identidades. La visión desarrollista, como era de esperarse, no arrojó buenos resultados. Hacia el año 2018 el 73.2 por ciento de la población indígena es-

taba en situación de pobreza y el 29.2 en pobreza extrema; el 77.2 por ciento carecía del acceso a la seguridad social; el 35.1 se encontraba en situación de rezago educativo; el 57.9 no tenía acceso a los servicios básicos de la vivienda, y el 36.2 por ciento carecía del acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (Coneval, 2021).

Ante esta situación, el gobierno de México se propuso establecer una nueva estrategia basada en una relación más igualitaria y de cooperación entre el Estado y los pueblos indígenas y afromexicanos, a través de sus autoridades representativas. Este nuevo vínculo se basa en la idea de garantizar los derechos colectivos de estos pueblos y la generación de una política pública que considere la estructura económica, conocimientos, instituciones, formas de organización e identidad cultural de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Los resultados de esta nueva estrategia ya se pueden palpar en las cifras oficiales, pues a pesar de la terrible crisis suscitada por la pandemia de Covid-19 para 2022 la población indígena que estaba en situación de pobreza era del 65.2 por ciento, registró una disminución de ocho puntos porcentuales, mientras que la pobreza extrema disminuyó en casi tres puntos. Un 2.2 por ciento más de personas indígenas y afromexicanas tuvieron acceso a la seguridad social; las personas que se encontraban en situación de rezago educativo disminuyeron en 1 por ciento y las que vivían con carencias por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad disminuyeron en seis puntos porcentuales.

Este cambio ha significado una transformación estructural en las directrices que guían el diseño de las políticas públicas hacia la población indígena y afromexicanas de las décadas anteriores. En este sentido, se ha trabajado para superar un paradigma que los ubica exclusivamente como sujetos de atención para transitar hacia un modelo en el que formen parte activa del diagnóstico, diseño, planeación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que pretenden beneficiarlos.

El propósito de este artículo es explicar el nuevo paradigma de política pública que se basa en el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público y no sólo como sujetos de atención prioritaria. Esto significa que se reconoce su carácter de entidades colectivas que pueden diagnosticar, planificar y ejecutar planes, programas y acciones de gobierno para autosatisfacer sus necesidades en coordinación con las dependencias y entidades de

la Administración Pública Federal (APF), y en algunos casos de los gobiernos estatales y municipales.

El modelo planteado ya se ha piloteado de manera directa con los pueblos Yaqui, Seri, Guarijío, Mayo, Wixarika, Na'ayeri, O'dam, Mexikan, Rarámuri, Xhidza, Xhon y la Unión Liberal de ayuntamientos (zapotecos de la Sierra Juárez en Oaxaca), Nguigua y Amuzgo. Además, fue el modelo de participación que se utilizó para definir el involucramiento de estos pueblos en los procesos de integración del Corredor Interoceánico y el proyecto de desarrollo Tren Maya, donde participaron los pueblos Ikots, Zapoteco, Mixe, Chinanteco, Zoque, Cho'ol, Tzeltal, Yocotán y Maya Peninsular.

Nuevo marco jurídico y nuevas interpretaciones

De acuerdo con el doctor Rodolfo Stavenhagen (2007), quien fungió como Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y afromexicanos sufren de baja eficacia, pues aunque estén contenidos en el texto no se reflejan en cambios institucionales que los garanticen adecuadamente. En tal sentido, se identificó que, aunque el marco constitucional del año 2001 requiere una reforma para su plena aplicación, con la Ley de creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, fundamentada en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 2 y 4, fracciones I, II, III y V de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y el artículo 16, fracción VIII, de la Ley de Planeación, tenemos un marco jurídico que permitiría la aplicación de un nuevo modelo de política pública basada en el principio de libre determinación.

Respecto al marco legal vigente, debemos observar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 2º dispone que: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. Asimismo, señala que: “esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para”, entre otras cosas, elegir libremente su condición política, económica, social y cultural. Esto significaría que cualquier propuesta de desarrollo o me-

joramiento de vida tiene que surgir de sus propias estructuras políticas y no unilateralmente de la iniciativa estatal. Al respecto, el apartado B, del ya referido artículo segundo constitucional señala que:

La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

La Constitución es clara al establecer que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas no pueden ser beneficiarios pasivos de las políticas públicas, sino que éstas deben estar basadas en su derecho a la libre determinación y autonomía y orientadas a sus propios objetivos de desarrollo. En este mismo tenor, la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas establece en sus artículos 2º y 4º lo siguiente:

Artículo 2º. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los Pueblos Indígenas y Afromexicano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

Artículo 4º. Para el cumplimiento de su objeto, el instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

- I. Definir los lineamientos normativos que permitan conducir y orientar las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas y afromexicano en el marco de la Administración Pública Federal;
- II. Aprobar y participar, en coordinación con las instancias competentes, en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con relación a los pueblos indígenas y afromexicano, garantizando la transversalidad insti-

- tucional, la interculturalidad y la pertinencia económica, social, cultural, política, lingüística y de género;
- III. Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte.
 - IV. Para este efecto, se deberá establecer un diálogo sostenido e incluyente con los pueblos indígenas y afroamericano, como sujetos de derecho público y mediante una relación de respeto e igualdad, para la coordinación y ejecución de acciones conjuntas basadas en la buena fe;
(...)
 - V. Realizar acciones para el diseño y la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano:
 - a) De colaboración y coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
 - b) De coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;
 - c) De diálogo, coordinación y participación con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y
 - d) De concertación con los sectores social y privado, así como con organismos internacionales.

Finalmente, el artículo 16, fracción VIII de la Ley de Planeación establece que las dependencias de la APF coordinarán la elaboración y ejecución de los programas especiales y regionales que correspondan conforme a su ámbito de atribuciones. En este contexto, existe suficiente andamiaje constitucional y legal para que el INPI, entidad responsable de coordinar la ejecución y seguimiento del Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afroamericanos (PEPIA) 2021-2024, impulse un nuevo modelo de generación de política pública basada en la determinación de los pueblos indígenas, la cual debe ser, al menos desde la perspectiva legal, vinculante para las 43 dependencias y entidades que tienen presupuesto etiquetado en el anexo transversal 10 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y acciones comprometidas en el PEPIA 2021-2024. En tal sentido, la planeación desde los pueblos y la rectoría

del INPI para alinear la política pública encaminada a satisfacer las necesidades diagnosticadas por ellos mismos, son acciones plenamente encuadradas en el marco normativo vigente.

Interculturalidad y pertinencia cultural

Diversidad cultural de México y su distribución territorial

De acuerdo con el marco constitucional que hemos explorado en el artículo 2º, México es una nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Además, hacen parte de esta composición las comunidades afrodescendientes y otras poblaciones con distintas culturas, coexistiendo en diferentes situaciones e interrelaciones que definen una compleja interacción social. Cada una de estas colectividades tiene una forma distinta de ver y desarrollarse en el mundo, lo que contribuye a la diversidad cultural del país. No obstante, estas diferencias reguladas por un marco normativo inadecuado se traducen en inequidad y conflictividad palpable.

Como ya se dijo, en la República Mexicana habitan aproximadamente 70 pueblos indígenas y existen 68 lenguas originarias reconocidas como lenguas nacionales. Éstas pertenecen a 11 familias lingüísticas y podemos identificar más de 364 variantes. De acuerdo con el Censo 2020, las entidades federativas con el mayor número de hablantes son: Chiapas (1'459,648 hablantes), Oaxaca (1'221,555), Veracruz (663,503), Puebla (615,622), Yucatán (525,092) y Guerrero (515,487). Las lenguas indígenas más habladas en el país son el náhuatl, maya, tzeltal, tzotzil, mixteco, zapoteco, otomí, totonaco, ch'ol y mazateco. Estas agrupaciones lingüísticas concentran aproximadamente el 76 por ciento del total de hablantes de lenguas indígenas.

Un criterio para identificar a la población indígena es el de "hogares indígenas". De acuerdo con este criterio, se contabiliza a todas las personas que viven en un hogar donde uno de los ascendentes es hablante de alguna de las lenguas indígenas nacionales. Los hogares indígenas se encuentran presentes en la tercera parte de las localidades habitadas del país (637,532), casi en todos los municipios (2,433) y en todas las entidades federativas. Ocho entidades cuentan con más de 500,000 indígenas, que representan el 75 por ciento del total: Chiapas, Oaxaca,

Puebla, México, Veracruz, Yucatán, Guerrero e Hidalgo (INEGI, 2015). Según el criterio de autoadscripción, en los estados de Oaxaca y Yucatán dos de cada tres personas se consideran indígenas.

Esta diversidad representa una enorme riqueza para el país, pero también un enorme reto para el Estado. Al pasar de una concepción homogénea y monocultural a una perspectiva pluricultural y el respeto a la libre determinación de los pueblos, las instituciones deben adecuarse a una realidad no pensada, lo que les obliga a generar nuevos criterios de gobernanza que les permitan adaptarse a las formas de organización, cosmovisión y aspiraciones de vida muy diversas y no necesariamente encuadradas en un canon definido desde el centro hacia la periferia, a fin de que la política pública sea más eficaz y acorde con la diversidad cultural.

¿Qué es la pertinencia cultural?

De manera general, el término “pertinencia cultural” hace referencia a la necesidad de acomodar las disposiciones que provienen de un contexto cultural específico a uno distinto, para que se puedan apropiar sin violentar la identidad de los receptores. Para Bastos y Cumes (2007) la pertinencia cultural deriva del derecho a la diferencia e implica que las acciones públicas tengan una “adecuación a la cultura”. En el contexto de la política pública, la adaptación requerida conlleva encontrar la coincidencia y coherencia de los servicios y acciones de gobierno con las características lingüísticas y culturales, con la cosmovisión y concepciones de desarrollo y bienestar que los pueblos indígenas y afromexicanos usan para regir su vida. Es fundamental también tomar en cuenta sus características geográficas, ambientales y socioeconómicas, entre otras.

La pertinencia cultural está estrechamente ligada a la interculturalidad, definida como un proceso de diálogo, intercambio y aprendizaje circular entre diferentes culturas, sin asimetrías de poder, bajo principios de respeto mutuo, igualdad y reconocimiento del *otro*, entendido como un sujeto con capacidades y derechos. Esta revaloración y reafirmación positiva de la identidad de cada pueblo (Ministerio de Cultura, República del Perú, 2015) es indispensable en un país con la pesada carga histórica de racismo como la de México, que ha producido profundas desigualdades e injusticias estructurales.

Por su parte, la perspectiva de derechos colectivos indígenas y afro-mexicanos se refiere a la armonización del diseño, planeación, operación y ejecución de programas, fondos, obras, servicios, trámites y procesos del gobierno federal con los derechos humanos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos de manera universal, entendidos como un sujeto colectivo con mecanismos propios para generar consensos convenientes al mismo.

La pertinencia cultural en la política pública es clave para modificar la historia de desigualdad que han sufrido. En la teoría de cambio del INPI, ésta es también la única y auténtica forma de erradicar la pobreza, la discriminación y la marginación que viven las comunidades, respetando su dignidad como sujetos colectivos con historia y cultura milenaria.

Si la acción pública garantiza el reconocimiento y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, su participación transitará de beneficiarios pasivos a sujetos activos de su propio bienestar. En este sentido, el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos públicos de manera inclusiva y participativa, permitirá una mayor accesibilidad a estas acciones sin necesidad de intermediarios, líderes o expertos, que suelen ser funcionales al corporativismo. Por otro lado, sus enfoques estarán basados en el conocimiento de las regiones y podrán generar relaciones de respeto y confianza entre las comunidades y los servidores públicos.

Otra virtud de este modelo es que al estar apropiado por la gente, incrementará su eficacia y viabilidad en contextos de diversidad, muchos de ellos marcados por disputas internas generadas por el propio modelo clientelar que posibilita neutralizar a líderes corporativos e intermediarios que administran el poder local, sin tener un sustento verdaderamente democrático.

En síntesis, un modelo de política pública con perspectiva de derechos y pertinencia cultural implica la construcción de diagnósticos y estrategias de atención desde abajo, de la mano de los pueblos, a través de sus instancias representativas, electas democráticamente conforme a sus sistemas normativos, para fortalecer la libre determinación y legitimar las decisiones del gobierno. Esta nueva *praxis* contribuye a la transformación de la relación del Estado con los pueblos indígenas, pasando de una relación de subordinación a un diálogo de gobierno a gobierno, y dignifica la historia, la identidad y la composición diversa de la nación mexicana en su conjunto.

La perspectiva de derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Los derechos específicos para los pueblos y comunidades indígenas se empiezan a reconocer hacia finales del siglo xx con la crisis del paradigma integracionista. Son los movimientos indígenas los que ponen en tela de juicio la idea de que el Estado daría solución a sus problemas, por lo que demandan autonomía frente a los gobiernos para que, a través de su autogestión, encuentren alternativas a los problemas que históricamente han venido sorteando. Desde esta nueva perspectiva, la autonomía y libre determinación se convierten en el eje rector del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, es decir, buscan ser reconocidos como parte de la estructura política de la nación y como entidades colectivas, capaces de gestionar desde el ámbito público las políticas destinadas a resolver los problemas diagnosticados por ellos mismos.

Aunque este nuevo modelo se refleja en un conjunto de cuerpos normativos a nivel nacional e internacional, su eficacia, como ya señalamos, es aún muy baja, en particular porque sus alcances se siguen interpretando desde un paradigma donde el Estado tiene deberes asistenciales hacia los pueblos, en tal sentido, la promulgación de estos derechos no ha generado cambios sustantivos en el quehacer del Estado.

A continuación, se presenta el desarrollo normativo vigente analizado a la luz de un marco interpretativo basado en los derechos de los pueblos indígenas y la pertinencia cultural. Desde esta perspectiva, se sostiene que en la actualidad existe el sustento legal para proponer políticas públicas elaboradas desde los pueblos, mismas que generan directrices para su elaboración, tanto a partir de la oferta programática del Estado, como desde la transferencia directa de recursos para su ejecución por parte de los propios pueblos.

Para lograr su cumplimiento a partir de los planes y programas que ya existen, se requiere un conjunto de adecuaciones a los mismos que les permitan responder a las prioridades de los pueblos desde la perspectiva misma de su elaboración. Por otro lado, para la realización directa por los propios pueblos, se hace necesario que sus instituciones avancen en el reconocimiento, se hagan los ajustes presupuestales correspondientes y se logre que la institucionalidad indígena y afromexicana se consolide desde dentro para mejorar sus capacidades de ejecución, seguimiento

transparente a las acciones, recursos y mecanismos de contraloría comunitaria.

Políticas públicas con pertinencia cultural

Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el principal instrumento de planeación estratégica de México (SHCP, 2020) ya que plantea los problemas nacionales y las directrices de solución con un horizonte de tiempo sexenal. Para el periodo 2018–2024, el PND se elaboró bajo los siguientes 12 principios rectores:

1. Honradez y honestidad.
2. No al gobierno rico con pueblo pobre.
3. Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie.
4. Economía para el bienestar.
5. El mercado no sustituye al Estado.
6. Por el bien de todos, primero los pobres.
7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.
8. No puede haber paz sin justicia.
9. El respeto al derecho ajeno es la paz.
10. No más migración por hambre o por violencia.
11. Democracia significa el poder del pueblo.
12. Ética, libertad, confianza.

Estos principios constituyen los ejes o directrices que orientan las políticas públicas, las prioridades gubernamentales, los programas y presupuestos que operarán durante cada ejercicio fiscal del presente gobierno. Es decir, una vez definida la hoja de ruta sexenal en el PND, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal se vincularon a ella a través de sus programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, también llamados programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PDPND).

A saber, los PDPND de este gobierno fueron diseñados mediante un proceso en el que las entidades y dependencias de la APF se coordinaron y dialogaron sobre sus mandatos, prioridades, estrategias y acciones pun-

tuales a implementar durante esta administración. En este diálogo, la participación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas fue fundamental, toda vez que imprimió la perspectiva de derechos y la pertinencia cultural en las acciones definidas por dichas entidades y dependencias.

Finalmente, en el último nivel de planeación se encuentra la organización y asignación de recursos por medio de los programas presupuestarios, que reflejan las acciones concretas para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND y en los PDPND. Respecto de este nivel, es pertinente distinguir la naturaleza de los programas presupuestarios del gasto programable, toda vez que la alineación de los mismos a las estrategias y acciones de los PDPND dirigidas a pueblos y comunidades indígenas se verá concretada en diferentes instrumentos, por ejemplo: subsidios, proyectos de inversión y servicios públicos.

Programas de subsidios

Los programas de subsidios, sujetos a reglas de operación y lineamientos, son aquellos cuyo objetivo es entregar beneficios sociales directos a la localidad; son los instrumentos mediante los cuales la población objetivo de los programas conoce los criterios de elegibilidad, los requisitos y los procesos que deberá seguir para poder ser beneficiario de un apoyo del gobierno. En este sentido, incluir una visión de pertinencia cultural en el diseño de las reglas de operación y lineamientos de los programas sociales es fundamental para asegurar el acceso de las comunidades indígenas y afromexicanas a los mismos.

En este sentido, el INPI ha realizado una ardua labor de coordinación con las instituciones del Gobierno de México para lograr que las políticas y programas, cuya población objetivo sean los pueblos y comunidades indígenas, cuenten con un diseño adecuado que les permita el acceso efectivo a los apoyos y beneficios. Para ello, ha sido fundamental la identificación de posibles barreras impuestas en el diseño e implementación de los programas. Por ejemplo, uno de los más importantes es la brecha de acceso generada por la falta de intérpretes, así como de documentos normativos de los programas traducidos a las lenguas indígenas.

En este tenor, se podrían mencionar los siguientes elementos a considerar en el diseño de los programas gubernamentales:

- Identificación de problemas públicos por parte de las comunidades.
- Estrategias de implementación diferenciadas en pueblos y comunidades indígenas.
- Definición y cuantificación de coberturas con base en comunidades y pueblos, o la unidad geográfica más cercana a ello (ejemplo: la localidad).
- Definir criterios de elegibilidad que eviten posibles dificultades o “errores de exclusión” en la operación territorial del programa, como solicitar comprobantes de identidad para acreditar que la persona o grupo de personas son indígenas, lo cual viola su derecho a la autoadscripción, o solicitar registros sólo por internet, lo que genera una desventaja en la accesibilidad dada la baja cobertura del servicio en las regiones indígenas; entre otras.
- Incorporar a las comunidades indígenas y afromexicanas dentro de las instancias ejecutoras del programa, a fin de incorporar su visión del mundo, sus necesidades y problemáticas en las diferentes etapas de desarrollo del programa (planeación, diseño, operación, seguimiento y/o evaluación).
- Establecer mecanismos concretos de coordinación con las autoridades indígenas de las comunidades reconocidas como un gobierno local.
- Incorporar a las autoridades indígenas y afromexicanas, o sus instancias organizativas legítimamente reconocidas, dentro de los mecanismos de seguimiento físico y operativo, control y auditoría de los programas.

Proyectos de inversión

Con el fin de formular programas para proyectos de inversión culturalmente pertinentes y siguiendo un enfoque de derechos indígenas, es necesario plantearse las siguientes preguntas:

- ¿El proyecto ha sido presentado por alguna comunidad indígena?
- ¿Hubo un proceso de consulta previa, libre e informada?
- ¿El proyecto respeta los derechos territoriales y de la libre determinación de los pueblos indígenas?
- ¿El proyecto toma en cuenta el contexto cultural, natural y la vocación productiva de la comunidad?

- ¿En el proyecto se incorpora la participación de la comunidad y sus autoridades locales?
- ¿Se contempla la participación de mujeres, personas jóvenes y personas con discapacidad?
- ¿Qué comunidades específicas pueden participar en el proyecto?
- ¿En qué fase del proyecto se incorpora la participación de la comunidad?
- ¿La comunidad aparece en el proyecto desde el principio, incluida su concepción?
- ¿Qué efectos positivos o beneficios conlleva el proyecto para la comunidad?
- ¿Qué posibles efectos negativos podría ocasionar el proyecto para la comunidad y su cultura?
- ¿La comunidad es vista como instancia ejecutora de alguna parte del proyecto o como beneficiaria?
- ¿Qué derechos y obligaciones para la comunidad prevé el proyecto?
- ¿El proyecto comprende actividades o acciones que suponen obstáculos de acceso o participación para la comunidad o sus integrantes?
- ¿La comunicación social del proyecto considera su difusión en la lengua materna de la comunidad?

Servicios públicos

Respecto a este tipo de programas, se recomienda seguir las siguientes pautas a fin de incorporar la pertinencia cultural en la atención a la población usuaria o beneficiaria indígena y afromexicana:

1. Los servidores públicos deberán ser proactivos y observar que su desempeño se preste con amabilidad y respetando en todo momento la dignidad, los derechos y libertades de personas indígenas y afromexicanas, en particular de las mujeres.
2. Procurar que los servicios lleguen de manera efectiva a la población objetivo, en particular a los que más problemas de acceso presentan, sin racismo, discriminación o distinción.
3. Los servidores públicos deberán mostrar una actitud respetuosa, amable y equitativa en el trato con los ciudadanos, así como escuchar atentamente sus necesidades.

4. Los servidores públicos deberán tener una actitud intercultural, respetuosa y didáctica para explicar de manera sencilla, sin tecnicismos y con ejemplos adecuados, los servicios que presta la institución, así como los requisitos y condiciones para su prestación.
5. Los servidores públicos deberán estar conscientes de que la autoadscripción es fundamental para determinar si una persona es indígena debido a que se trata de una identificación subjetiva de la persona con una identidad cultural, que no depende de una condición biológica o fenotípica y tampoco implica referentes materiales.
6. Con el objetivo de facilitar el entendimiento de los servicios a las personas indígenas, es necesaria la contratación de servidores públicos que hablen la lengua indígena de la región, o en su caso, contratar intérpretes o traductores.
7. Las instituciones que presten servicios públicos en regiones indígenas deberán contar con funcionarios que conozcan la lengua y cultura de la región, o con mediadores culturales que faciliten el diálogo y la prestación del servicio.
8. Los derechos y libertades a una persona, pueblo o comunidad indígena y afromexicana no pueden estar supeditados a los requisitos y procedimientos de los programas, apoyos y trámites.
9. Las instituciones deberán capacitar a sus servidores públicos para responder a las necesidades de las personas que no cuentan con documentos de identificación y procurar alternativas para que la población obtenga estos documentos.
10. Para lograr que la prestación del servicio se brinde con pertinencia cultural es necesario que los servidores públicos tengan las competencias y sensibilidades interculturales de acuerdo con el contexto y las características culturales de la población que atenderá.
11. El material informativo, los formatos y la documentación brindada por parte de las instituciones, preferentemente en formato bilingüe (español y la lengua autóctona), deberán redactarse en la lengua de la población a atender. La infografía y las imágenes deberán adaptarse a las especificidades culturales, geográficas y medioambientales de los pueblos indígenas y afromexicano en cuestión.
12. Las instituciones deberán establecer mecanismos para quejas del servicio, incluyendo el apoyo a traductores o intérpretes y escribanos para realizarlas. Dichas instituciones deberán contar con equipo de cómputo e impresoras y tener acceso a Internet, para uso de las y los ciudadanos indígenas y afromexicanos.

13. Las instituciones deberán implementar, entre sus servidores públicos, cursos o talleres de capacitación en materia de pertinencia cultural y perspectiva de derechos indígenas.
14. Si el trámite o solicitud del ciudadano no pudo tramitarse o concretarse, el servidor público correspondiente deberá señalar lo que se requiera para poder subsanar ese inconveniente o explicar que se ha hecho todo lo posible, siempre manteniendo una actitud amable y comprensiva.

Metodología para la incorporación del enfoque de pertinencia cultural en proyectos y programas de la Administración Pública Federal

Etapa 1. Conocer y comprender las demandas y necesidades identificadas por la población indígena

La elaboración de diagnósticos comunitarios es un proceso de planeación participativa en el cual las comunidades indígenas, mediante sus autoridades y las personas y/o comisiones que ellos determinan, identifican sus principales problemáticas, así como las causas y efectos que las generan.

Si bien es cierto que las necesidades particulares son importantes, es necesario tomar conciencia colectiva regional para que los beneficios de las intervenciones no excluyan a nadie. Por lo tanto, es importante tener en cuenta lo siguiente:

1. Estar en el ámbito territorial de la comunidad que lo plantea.
2. Ofrecer una solución técnica y financiera viable.
3. Ser localizable espacialmente, indicando localidad, rancharía, ejido, etcétera.
4. Evitar afectar negativamente los intereses de la comunidad, región o sector estratégico.
5. No plantearse como la ausencia de algo, sino como una condición insuficiente o limitante.

Etapa 2. Planeación y diseño participativo

En esta etapa se formulan y programan los recursos y acciones necesarias para la implementación de la política, programa o proyecto público, así como los instrumentos, mecanismos, productos y servicios públicos que serán ejecutados. A partir de esto, las dimensiones del diseño de programas públicos con enfoque intercultural y de derechos deben considerar las siguientes características:

<i>Dimensión del diseño</i>	<i>Características</i>
Accesibilidad	<p>Mecanismos de priorización para la población que se autoidentifica como indígena o afroamericano(a).</p> <p>Normatividad libre de discriminación a todas las personas independientemente de sus características étnicas, sociales, económicas y culturales.</p> <p>Personal bilingüe para la difusión y acompañamiento en el proceso de acceso al programa.</p> <p>Medios de difusión culturalmente pertinentes para la población indígena y afroamericana.</p> <p>Apoyos y acciones diferenciadas para mujeres indígenas.</p>
Mecanismos de atención	<p>Reconocimiento de las formas de organización política y social de las comunidades indígenas y afroamericanas.</p> <p>Reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público para el ejercicio de los recursos del programa.</p> <p>Mecanismos de atención diferenciada para la población indígena y afroamericana.</p>
Rendición de cuentas	<p>Reconocimiento de la contraloría social con pertinencia cultural o comunitaria como mecanismo de monitoreo sobre el uso de los recursos del programa.</p>
Instrumentos de medición	<p>Existencia de indicadores en las matrices de indicadores de resultados referentes a los bienes y servicios entregados en las regiones indígenas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Etapa 3. Implementación y ejecución de los programas con los pueblos y comunidades indígenas

Con base en la experiencia del INPI en la implementación de acciones, programas y planes de justicia regionales, la siguiente ruta crítica constituye el esqueleto básico para una ejecución de la acción pública con pertinencia cultural y desde una visión de derechos indígenas:

1. Identificar si hay comunidad, si hay autoridad y cómo se ejecutará el programa, política o proyecto.
2. Verificar si la acción es concurrente con la autoridad indígena:
3. La acción la ejecuta la comunidad (Programa Sembrando Vida)
 - La acción se ejecuta con la comunidad (Programa de Pavimentación de Caminos a Cabeceras Municipales de Oaxaca)
 - La acción se ejecuta con la supervisión de la comunidad Programa La Escuela es Nuestra)
 - Identificar si necesitan transferencia de conocimientos y equipo tecnológico.
4. Integrar al equipo a traductores, expertos en la cultura y, de ser necesario, acompañamiento del INPI.
5. Solicitar los permisos, anuencias y consentimientos de la comunidad y de las instancias gubernamentales pertinentes.
6. Hacer reuniones periódicas de seguimiento y evaluación en las que participen la autoridad, la comunidad y los beneficiarios.
7. Establecer canales de comunicación entre tomadores de decisiones y autoridades tradicionales.
8. Formalizar acuerdos.

Etapa 4. Rendición de cuentas

Seguimiento y control

La etapa de seguimiento y control tiene un papel relevante para forjar una política pública con pertinencia cultural y con respeto a las instituciones políticas tradicionales por dos razones: en primer lugar, porque hace partícipes a las comunidades en la vigilancia de los recursos y la calidad de los bienes y servicios entregados por el Estado. En segundo lugar, porque al estar adecuadas a la cultura y formas de organización de la comunidad permiten una verificación efectiva y legítima por parte de la comunidad de las acciones que están siendo realizadas por las autoridades estatales y tradicionales.

Al tratar lo referente a pueblos y comunidades indígenas, la contraloría social con pertinencia cultural o comunitaria funciona como un canal de diálogo y participación que acerca al gobierno y a las comunidades y fortalece la construcción de la nueva relación. Por tanto, las contralorías sociales comunitarias son el mecanismo de vigilancia me-

diante el cual los pueblos y las comunidades indígenas, en el marco de su derecho a la libre determinación y conforme a sus formas de organización y sistemas normativos, establecen bases generales para la vigilancia en la aplicación de los recursos públicos a cargo de la Administración Pública Federal. Esto con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental se realice bajo condiciones de transparencia, eficacia y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.

Una vez constituidas las instancias de contraloría social con pertinencia cultural o comunitaria con el aval de las autoridades tradicionales, tendrán las siguientes funciones:

- A. Solicitar y recibir información pública en el marco de los acuerdos establecidos con el INPI.
- B. Vigilar que:
 - Se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación de los recursos públicos federales aplicados, señalando los montos que reciban las obras, apoyos o servicios a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
 - El ejercicio de los recursos sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en las reglas de operación del programa.
 - Las obras, apoyos o servicios, se ejecuten conforme a lo establecido en la normatividad aplicable y sus propios sistemas normativos.
 - Que los beneficiarios cumplan con los requisitos de acceso y que éstos sean incluyentes y adecuados al contexto de las comunidades, de acuerdo con la normatividad aplicable.
 - La aplicación de los recursos públicos federales sea de interés para la comunidad y estén acordes con su perspectiva cultural de bienestar.
 - El diseño e implementación de los apoyos, obras y servicios tengan pertinencia cultural y comunitaria y perspectiva de derechos, conforme a los sistemas normativos de las comunidades.
 - Se cumpla con los periodos de ejecución de la entrega de las obras, apoyos o servicios.
 - Exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios.
 - El programa no se utilice con fines políticos, electorales, religiosos, de lucro u otros distintos a su objetivo.

- Las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias que en su caso se presenten.
 - Las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se desarrollen en un marco de igualdad y no discriminación, observado en todo momento los derechos fundamentales.
- C. Realización de las siguientes actividades:
- Denunciar el incumplimiento de las obras, apoyos o servicios, así como la violación de las normas aplicables;
 - Presentar ante el INPI o las instancias de control competentes, las quejas, denuncias y peticiones que se estimen necesarias y pertinentes, mismas que podrán ser ingresadas a través de la Coordinación de Vinculación con Organizaciones Sociales y Civiles de la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que se tomen las medidas que conforme a derecho procedan;
 - Informar de manera puntual a las comunidades que representan, lo relativo a los trabajos de seguimiento, así como a las quejas, denuncias y/o recomendaciones que de ellos deriven, y
 - Generar y documentar opiniones, propuestas, hallazgos, experiencias, peticiones, recomendaciones, resultados, quejas y denuncias, mismas que pueden ser canalizadas a través del INPI o de la Coordinación de Vinculación con Organizaciones Sociales y Civiles de la Secretaría de la Función Pública.

Evaluación

La evaluación de la política pública es el último eslabón del ciclo de política pública, pero también la base para retroalimentar todas las demás etapas. Las conclusiones obtenidas de un proceso de evaluación deberán ser los insumos para realizar los ajustes o modificaciones de fondo necesarias para lograr el cumplimiento de la observancia de los derechos humanos y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Al respecto, las metodologías de evaluación deberían considerar mecanismos de participación comunitaria que consideren espacios de diálogo y coordinación entre y con las comunidades indígenas y afromexicanas que permitan retroalimentar y recopilar información sobre áreas de oportunidad y mejora en la planeación, diseño e implementación de la intervención pública en cuestión.

Finalmente, es menester destacar los retos que conlleva la evaluación de la política dirigida a pueblos y comunidades indígenas. Dado que la evaluación implica la valoración del cambio o mejoramiento de las condiciones de vida de la población atendida, es necesario contar con información suficiente y de calidad sobre lo que las comunidades indígenas y afromexicanas esperan de una intervención pública y de lo que consideran un cambio positivo en sus condiciones de vida.

Glosario

Asamblea general/comunitaria: Particularmente en el área cultural conocida como Mesoamérica, es la máxima autoridad en las comunidades indígenas, establecida a partir de normas, instituciones y procedimientos propios de cada comunidad para elegir a sus autoridades (INPI, 2018).

Autoadscripción: Es el derecho de los pueblos y personas indígenas para definir su identidad y pertenencia étnica (SCJN, 2013).

Autonomía: Es la expresión constitucional del derecho a la libre determinación en virtud de la cual determinan libremente su condición política, jurídica, económica, social y cultural.

Autoridad tradicional: Es aquella que los pueblos y comunidades indígenas reconocen de conformidad con sus sistemas normativos (Ortega Olivares, M., 2010).

Comunidad afromexicana: Es aquella que desciende de la población africana asentada en territorio nacional desde la época colonial y forma una unidad que ha desarrollado formas propias de organización social, económica, política y cultural, que posee aspiraciones comunes y afirma libremente su existencia como pueblo culturalmente diferenciado. La conciencia de su identidad será fundamental para determinar su pertenencia a un pueblo afromexicano (CPEUM, artículo 2º).

Comunidad indígena u originaria: Aquella que integra un pueblo indígena que forma una unidad social, económica y cultural asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos (usos y costumbres). La conciencia de su identidad será fundamental para determinar su identidad o pertenencia a un pueblo indígena (CPEUM, artículo 2º).

Conocimiento indígena: Se define como el conocimiento singular, tradicional y local que existe dentro del contexto cultural situado en un área geográfica particular y que se ha desarrollado históricamente. Abarca todos los aspectos de la vida, inclusive el manejo y las relaciones con el entorno natural.²

Consulta indígena: Es el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus instituciones representativas, de participar en la toma de decisiones cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, mediante procedimientos de buena fe y adaptados a sus circunstancias y mediante la cual se obtiene el consentimiento informado, previo y libre.³

Cosmovisión: Conjunto de categorías sociales de espacio-tiempo, causa-efecto y yo (nosotros)-otro (otros) que se sitúan en el universo y en la naturaleza circundante e incluye un conjunto de significados articulados con los que definen el universo, la religión, la vida social, la política, la economía y la naturaleza, entre otros.

Cultura: Se refiere a una totalidad simbólica y material compleja de conocimientos, creencias, artes, lenguajes, valores morales y éticos, normas, costumbres, hábitos, proscripciones y prescripciones, y todas las capacidades y habilidades adquiridas y transmitidas a través del tiempo por una sociedad determinada en un contexto también determinado. Las culturas existen por oposición y diferencia con otras culturas, por lo que constituyen la identidad social y étnica.

Derechos indígenas y afroamericanos: Es el conjunto de derechos individuales y colectivos reconocidos en la normatividad nacional e internacional a los pueblos indígenas y afroamericanos.

Enfoque intercultural: Es un proceso de intercambio y diálogo entre actores provenientes de culturas diferentes tendiente a nivelar sus asimetrías de poder. El enfoque intercultural en las políticas públicas contribuye a mejorar los términos de este intercambio al facilitar que los esquemas e instrumentos de políticas sean más adecuados a la diversidad cultural y a las necesidades diferenciadas de una nación pluricultural.

Lenguas indígenas: Son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado mexicano,

² Glosario de Ciencias Sociales y Pueblos Indígenas. Recuperado de <https://revistatulum.files.wordpress.com/2013/07/glosario-ciencias-sociales-y-pueblos-indigenas.pdf>

³ Artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos igualmente preexistentes, que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación.⁴

Libre determinación: Derecho que tiene un pueblo para decidir libremente su condición política, sus propias formas de gobierno, desarrollo económico, social y cultural (INPI, 2020).

Municipio indígena y afromexicano: Es aquel que se encuentra organizado por un sistema normativo indígena o afromexicano cuya población mayoritariamente se identifica como tal. Por lo general, las asambleas comunitarias son el órgano máximo de representación y decisión.

Organización tradicional: Es el conjunto de estructuras sociales y políticas propias de una comunidad indígena, que le permiten contar con órganos internos de gobierno y autorregulación que norman, vigilan o conciertan el cumplimiento de acciones, compromisos y tareas comunitarias (basada en Barthas, B., 1997).

Patrimonio cultural: Conjunto de bienes materiales e inmateriales (productos, valores, representaciones, estilos de vida, normas, pautas de conducta, destrezas adquiridas y expresiones simbólicas) de un pueblo o colectividad, que se transmite de generación en generación y confiere un sentido de pertenencia e identidad (INPI, 2021).

Persona afromexicana: Es la persona que autoadscribe o pertenece al pueblo o a una comunidad afromexicana y ejerce los derechos reconocidos del pueblo afromexicano.

Persona indígena: Es la persona que tiene conciencia de pertenecer a una comunidad o pueblo indígena y ejerce los derechos reconocidos de los pueblos indígenas (SCJN, 2013).

Pertinencia cultural: Adaptación, coincidencia y coherencia de los servicios y acciones de gobierno con las características culturales, lingüísticas, geográficas, ambientales y socioeconómicas, así como a la cosmovisión y concepciones de desarrollo y bienestar de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Perspectiva de derechos colectivos: Armonización del diseño, planeación, operación y ejecución de programas, fondos, obras, servicios, trámi-

⁴Artículo 2º. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf

- tes y procesos del Gobierno federal con los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales.
- Planeación participativa: Metodología basada en procesos de reflexión y diálogo con las comunidades indígenas y afromexicanas para reconocer las condiciones de vida, los recursos humanos, materiales y económicos disponibles, y la problemática presente, entre otros, con el propósito de generar ideas que sean susceptibles de convertirse en proyectos, programas o políticas públicas.
- Política pública: Es el conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público definido (Cejudo y Michel, 2015).
- Pueblo afromexicano: Es el que desciende de las personas que fueron transportadas desde África al virreinato de la Nueva España como esclavos. Hoy se asientan, principalmente, en la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, la Tierra Caliente de Michoacán, la región de Yanga en Veracruz y la comunidad mascogo de Coahuila (INPI, 2018).
- Pueblo indígena: Son pueblos indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la Conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
- Sistemas normativos indígenas: Son los principios generales, las normas orales o escritas, las instituciones y los procedimientos que tienen reconocimiento constitucional y se aplican en los municipios y comunidades indígenas (INPI, 2020).
- Sujeto de derecho público: Es una categoría jurídica por virtud de la cual el Estado reconoce a los pueblos, comunidades o asociaciones de comunidades indígenas la facultad de generar y aplicar sus sistemas normativos en la elección de autoridades, la administración de recursos públicos, la impartición de justicia y la regulación de su vida social, política, económica y cultural.

Fuentes consultadas

- BARTHAS, B. (1997), "La comunidad indígena como organización, el caso de la Huasteca" (ponencia). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa97/barthas.pdf>
- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- _____ (2018), *Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI_041218.pdf
- _____ (2021a), *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LF-PRH_200521.pdf
- _____ (2021b), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2021/PEF_2021_orig_30nov20.pdf
- CARBONELL, Miguel (2004), *Los derechos fundamentales en México*. Recuperado de <file:///C:/Users/quian/Downloads/capitulo-primer.pdf>
- CARMONA VALENCIA, Salvador (2003), *El Derecho Mexicano y la Autonomía UNAM*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>
- CEJUDO, Guillermo. M. y Cynthia. L. Michel (2015), *Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>
- _____ (2020), *¿Qué son los derechos humanos?* Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>
- _____, *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) (2021), *Anexo Estadístico 2018-2020 de la Medición Multidimensional de la Pobreza*.

- Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx
- DEL CID LUCERO, Víctor Manuel (comp.) (2011), *Glosario de Ciencias Sociales y Pueblos Indígenas*. Recuperado de: [://revistatum.files.wordpress.com/2013/07/glosario-ciencias-sociales-y-pueblos-indigenas.pdf](http://revistatum.files.wordpress.com/2013/07/glosario-ciencias-sociales-y-pueblos-indigenas.pdf)
- GARCÍA PALACIOS, Carlos Eduardo (2013), *Turismo, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*, tesis doctoral. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r38075.pdf>
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (2014), "Derechos indígenas: derecho a la consulta y participación ciudadana", en *Hechos y Derechos*, UNAM. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7148/9084>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021a), *Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2021*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Principales_resultados_ejecutiva_EUM.pdf
- _____ (2021b), *Resultados Complementarios del Censo de Población y Vivienda 2021*. Recuperado de https://inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_ejecutiva_EUM.pdf
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) (s/f), *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales*. Recuperado de <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/mapa.html#1>
- _____ (2009), *Catálogo de las Lenguas Indígenas. Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*, México, INALI.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (s/f), *Marco conceptual Cédula de Identificación de Comunidades Afromexicanas*.
- _____ (2019), *Programa Nacional de los Pueblos indígenas 2018-2024*.
- _____ (2019), *Reglas de Operación del Programa para el Fortalecimiento Económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas 2020*.
- _____ (2020), *Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México*.
- _____ (2020), *Reglas de Operación del Programa para el Bienestar Integral de los Pueblos Indígenas 2021*.
- _____ (2021), *Informe Avances y Resultados 2020 del Programa Institucional*.
- _____ (2021), *Propuesta de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos*.
- Ministerio de Cultura, República del Perú (2015), *Servicios públicos con pertinencia cultural. Guía para la aplicación del enfoque intercultural en la gestión de servicios públicos*. Recuperado de guiaparalaaplicaciondelenfqueinterculturalenlagesiondelosserviciospublicos-final.pdf

- Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Recuperado de https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Organization of American States (OAS) (2016), *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
- ORTEGA OLIVARES, Mario (2010), *Pueblos originarios, autoridades locales y autonomía al sur del Distrito Federal*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362010000200005
- Senado de la República, *Gaceta de la Comisión Permanente*. Gaceta: LXIII/1SPR-32/6511. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/65111#:~:text=%5B%E2%80%A6%5D-,La%20libre%20determinaci%C3%B3n%20es%20el%20derecho%20de%20los%20pueblos%20y,que%20asegure%20la%20unidad%20nacional
- STAVENHAGEN, Rodolfo (2007), Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General del 15 de marzo de 2006 titulada “Consejo de Derechos Humanos”. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Nueva York, Naciones Unidas.
- SUBIRATS, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varonne (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, S.A.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), *Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas*.

SEGUNDA PARTE
AUTONOMÍA, CIUDADANÍAS
Y RENDICIÓN DE CUENTAS:
EXPERIENCIAS COMUNITARIAS

Entre el Estado y la asamblea. Mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social en Tukyo'm, San Pedro y San Pablo Ayutla, Mixe, Oaxaca

*Yásnaya Elena A. Gil**

El Estado mexicano establece diferentes mecanismos de participación ciudadana, contraloría social y rendición de cuentas. Estos mecanismos impactan en el funcionamiento de uno de los tres niveles de gobierno; el municipal. En el estado de Oaxaca, en los hechos funciona, además del municipio, un cuarto nivel de gobierno: la comunidad indígena. En su articulación con la figura constitucional del municipio, los mecanismos estatales de rendición de cuentas y los mecanismos tradicionales de contraloría y rendición de cuentas generan dinámicas particulares. En el caso del municipio-comunidad de San Pedro y San Pablo Ayutla se puede observar que los mecanismos tradicionales se expanden más allá de los aspectos que contempla el estado y el marco legal. La articulación del sistema de contraloría creada por el estado con el sistema tradicional ha generado conflictos que impactan la vida política de la comunidad.

Introducción

¿Qué incidencia tienen las personas que no participan del gobierno en las instituciones y personas que las gobiernan? En ciertos tipos de gobierno —pensemos en una monarquía absolutista—, la incidencia era muy limitada pues ni siquiera era posible elegir a la persona que encabezaba el gobierno. Con la creación de los estados democráticos y las elecciones populares, la primera influencia de las personas gobernadas se establece a través del voto. Esta primera capacidad de incidir en el gobierno a través de mecanismos populares de elección está también sujeta a cambios y consideraciones históricas sobre el tipo de personas

* Colectivo Mixe, Colmix-Tukyo'm.

que pueden participar de las elecciones y ejercer el voto. Más allá de esta primera incidencia en la elección de las personas que participarán del gobierno, desde hace varias décadas se ha planteado la importancia de la participación ciudadana en el proceso mismo de ejercer la gobernanza (Fox, 2014). Un tipo de participación ciudadana en el gobierno es aquella que vigila el funcionamiento de las instituciones gubernamentales. En este proceso de vigilar (como un tipo de participación ciudadana), McCubbins y Schwartz (1984) clasifican dos tipos de incidencia: aquellas acciones que llaman de “patrullaje” y las que se activan ante “alarmas de fuego”. La vigilancia de “patrullaje” es la que realiza un monitoreo centralizado desde dependencias gubernamentales y la vigilancia de “alarmas de fuego” es aquella que se realiza por ciudadanos o grupos de ciudadanos descentralizados y de la manera más indirecta que pueden, ante una amenaza a la comunidad de “proyectar la preocupación de los ciudadanos interesados en incidir o defenderse” (Fox, 2014).

La participación ciudadana, la auditoría social, la contraloría social, la transparencia y la rendición de cuentas son temas que se relacionan precisamente con las opciones que existen para que los ciudadanos puedan participar en la gobernanza ya sea desde el marco legal e institucional expresamente creado para ello o por medio de organizaciones o estructuras ciudadanas.

La participación ciudadana, y particularmente la vigilancia ciudadana sobre el gobierno, se ha pensado sobre todo en contextos que establecen un pacto entre un Estado determinado y ciudadanos concretos, entre los distintos niveles de gobierno e individuos reconocidos como ciudadanos. Sin embargo, en estados como el mexicano, en el que existen comunidades indígenas que responden a lógicas organizativas distintas, los niveles de gobierno no sólo establecen relaciones con individuos concretos sino con colectividades. En este artículo, se explorará la relación, más precisamente articulación, que uno de los niveles de gobierno reconocido constitucionalmente, el municipio, establece con una colectividad caracterizada como “comunidad indígena”. Esta comunidad, en palabras de Jorge Hernández-Díaz y Víctor Juan Martínez (2007), constituye en los hechos y desde hace mucho tiempo un “cuarto nivel de gobierno”. La existencia de este cuarto nivel de gobierno (la comunidad indígena), genera, en su interacción con la unidad estatal llamada municipio, dinámicas particulares en la vida política y por lo tanto en-

frenta y pone en interacción ideas y mecanismos distintos de participación y vigilancia ciudadana: ideas y mecanismos estatales y mecanismos tradicionales comunitarios. En particular, en este texto se planteará la manera en la que estos dos mecanismos de entender la rendición de cuentas se articulan y se concretan en la comunidad indígena mixe de San Pedro y San Pablo Ayutla.

San Pedro y San Pablo Ayutla, Mixe, Oaxaca, en contexto

Ayutla como unidad de análisis

La comunidad de estudio presenta ciertas características generales que se describen en esta sección. Antes de presentar una descripción de la organización sociopolítica de esta comunidad se tratará de definir por qué se considera que Ayutla es una sola comunidad indígena y a la vez un municipio. San Pedro y San Pablo Ayutla es en efecto una comunidad que puede ser tomada como una sola unidad de análisis pues cuenta con las siguientes características:

Una máxima asamblea general. Si bien es cierto que dentro del territorio de San Pedro y San Pablo Ayutla la población establece distintas asambleas,¹ existe una asamblea general de ciudadanos en los que todas las personas consideradas como tales tienen el derecho y la obligación de asistir. La asamblea general es la máxima autoridad de la comunidad de San Pedro y San Pablo Ayutla Mixe.

Un municipio. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el municipio libre es uno de los tres niveles de gobierno del Poder Ejecutivo. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado mexicano. San Pedro y San Pablo Ayutla como comunidad indígena es también una unidad municipal reconocida constitucionalmente por el Estado y sujeta, por lo tanto, a su marco legal y a los requerimientos propios de la Administración Pública Estatal. Como municipio cuenta con ocho unidades submunicipales: una cabecera, una agencia municipal, cinco agencias de policía y un núcleo rural.

¹Entre las distintas asambleas existen las asambleas de las agencias, la asamblea de la cabecera municipal, las asambleas de rancherías y las asambleas de padres de familia.

Un núcleo agrario. La comunidad de San Pedro y San Pablo Ayutla corresponde a un núcleo agrario en donde el régimen de propiedad de la tierra es comunal. Existe una sola autoridad agraria para todo el territorio conocido como Representación de Bienes Comunales. Si bien el Registro Agrario Nacional registra que el territorio de San Pedro y San Pablo Ayutla y los del municipio vecino de Tamazulpam del Espíritu Santo conforman un solo núcleo agrario, en los hechos no se actúa como una sola unidad y nunca se han realizado asambleas de comuneros que contemplen la totalidad de los comuneros de ambas comunidades. En la realidad Ayutla actúa como una sola unidad agraria distinta a la unidad agraria de Tamazulpam.

Una identidad lingüística y cultural. La lengua de la comunidad de Ayutla es el *ayuujk* (mixe) perteneciente a la macrovariante conocida como mixe alto del sur (Wichman, 1995). Ayutla presenta una identidad lingüística homogénea. Sin bien es verdad que hay diferencias lingüísticas incluso por familias, no es posible establecer de qué agencia o localidad de Ayutla procede una persona de acuerdo con la manera en la que habla el *ayuujk*. Se identifica entonces a todas las localidades de Ayutla con una unidad de identidad lingüística mínima llamada “*Tukyo’mët ayuujk*” (Mixe de Ayutla) que se percibe homogénea al interior y diferente al mixe de otros municipios y comunidades vecinas. Esto mismo sucede con otras manifestaciones culturales; las diferentes localidades y agencias eligen el mismo traje tradicional identificativo para los días de fiesta que se considera el “traje tradicional de Ayutla” independientemente de la agencia o localidad en la que se habita. Esto sucede igual con manifestaciones musicales y con la narrativa colectiva de una historia común compartida.

Por todo lo anterior, se puede establecer que la comunidad de Ayutla corresponde a un solo municipio, a un solo núcleo agrario, a una asamblea general y a una misma identidad lingüística y cultural a nivel comunitario. Estas equivalencias no son del todo frecuentes dado que, en otros casos en el estado de Oaxaca (Hernández Díaz y Juan Martínez, 2007), una comunidad indígena no necesariamente se corresponde con un municipio o un municipio puede albergar dentro de su jurisdicción distintas comunidades indígenas y agrarias cuyos miembros nunca participan de una misma asamblea como órgano máximo de toma de decisiones. De la interacción de estas equivalencias y unidades es que surgen muchas de las dinámicas que pueden explicar los diferentes

fenómenos sociales que se dan en Ayutla y, por lo tanto, los mecanismos de contraloría social y rendición de cuentas.

Considerando todo lo anterior, Ayutla es una unidad compleja articulada en diferentes dimensiones: como unidad política administrativa del Estado mexicano, como unidad agraria, como comunidad con asamblea como máximo órgano de gobierno y como una unidad de identidad lingüística y cultural comunitaria compartida. Es importante recalcar que, en entrevistas con integrantes de esta comunidad, Ayutla se considera como una sola unidad porque la asamblea máxima puede tomar decisiones sobre toda la comunidad, nunca sobre una sola agencia (unidad administrativa submunicipal) y nunca sobre otra comunidad independiente. Aunque respecto al estado, el territorio que comprende los municipios de Ayutla y Tamazulapam forman una sola comunidad agraria, bajo la definición tradicional y local no se considera así dado que no existe entre las dos una asamblea máxima integrada por comuneros de ambos municipios que pueda tomar decisiones que afecten el territorio de ambos municipios.

Es importante señalar que para fines de análisis y de clarificar la relación de la comunidad Ayutla Mixe con el estado se subdividen estas categorías, en los hechos el nivel municipal, agrario, asambleario e identitario se hallan totalmente imbricados y no pueden entenderse uno sin los otros al grado que, en entrevista con una persona que fungió como autoridad de Ayutla en años anteriores, le causó gran sorpresa enterarse que dentro de otros municipios existen comunidades agrarias distintas. Por el traslape de estos diversos niveles comunitarios, la autoconcepción de los habitantes de Ayutla como una sola unidad es bastante homogénea y consistente. De esta manera, hablar de Ayutla como municipio necesariamente implica hablar de una asamblea máxima, de una unidad agraria y de una identidad identitaria al mismo tiempo. En este caso, el tercer nivel de gobierno, municipio, se corresponde con el cuarto nivel de gobierno, la comunidad.

Datos generales

San Pedro y San Pablo Ayutla, como municipio, pertenece al distrito Mixe del estado de Oaxaca y se encuentra dentro de la zona conocida como Sierra Norte al noreste de la capital del estado. Según datos del

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la cabecera de este municipio se halla a 123.5 kilómetros de la ciudad de Oaxaca y la altitud promedio que presenta es de aproximadamente 2,180 metros sobre el nivel del mar. Según los datos del INEGI recopilados durante el Censo de Población y Vivienda realizado en 2010, Ayutla cuenta con una población de 5,602 habitantes. De éstos, 2,597 son hombres y 3,005 son mujeres. El 81.7 por ciento de la población de San Pedro y San Pablo Ayutla habla la lengua ayuujk. El municipio de Ayutla posee 27 localidades que están organizadas en torno a ocho unidades de administración submunicipales: una cabecera, una agencia municipal, cinco agencias de policía y un núcleo rural. La cabecera municipal no tiene representantes propios, el cabildo municipal a su vez se encarga de la administración de la cabecera.

La migración es un fenómeno importante pero, a comparación de otras comunidades mixes, todavía no es muy intenso. El lugar al que los habitantes de Ayutla migran más es hacia la ciudad de Oaxaca, seguida por la Ciudad de México. La migración hacia Estados Unidos es incipiente y las remesas aún no son un factor determinante en la economía local. Según datos de la Dirección General de Población de Oaxaca, sólo el 0.72 por ciento del total de hogares en el municipio de Ayutla recibe remesas de Estados Unidos por lo que posee un índice de intensidad migratoria de 0.7478, es decir, está clasificado en grado “muy bajo”. Esto tiene implicaciones importantes sobre su unidad puesto que, en casos de alta migración, los migrantes forman comunidades en los lugares a los que llegan que, ya organizadas, influyen en la vida política de sus comunidades de origen, pero éste no es el caso de Ayutla.

De acuerdo con el Censo del INEGI 2010, el 37.7 por ciento de la población de Ayutla no sabe leer ni escribir, ni en ayuujk ni en español. El 50.1 por ciento de la población mayor de 15 años cuenta con educación básica, el 8.6 con educación media superior y sólo el 3.2 con educación superior.

Organización sociopolítica

Como se dijo en apartados anteriores, la comunidad de Ayutla corresponde a un municipio, a un núcleo agrario, a una asamblea máxima y a una identidad comunitaria diferenciada lingüística y culturalmente

hablando. Describiré la organización sociopolítica tomando como eje estas dimensiones y describiré la manera en la que se conjuntan y tras-lapan para describir los mecanismos de rendición de cuentas activos en la comunidad.

Ayutla como municipio

Mediante el Decreto número 47 de la Ley de División y Arreglo, de los partidos que componen el estado de Oaxaca, San Pablo Ayutla se creó como municipio el 15 de marzo de 1825, aunque no entra en vigor en cuanto al funcionamiento interno hasta después de la Constitución de 1917. En la relación actual de municipios del estado de Oaxaca, le corresponde el número 337. Ayutla como municipio pertenece al distrito Mixe con cabecera en Santiago Zacatepec creado el 25 de junio de 1938, fecha en la que deja de pertenecer al antiguo distrito de Villa Alta. A partir de ese momento modifica su nombre y queda oficialmente como San Pedro y San Pablo Ayutla y no como San Pablo Ayutla como fue conocido durante la época colonial y durante el siglo XIX.

En 1998 se aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca mediante la cual se reconocen los procedimientos tradicionales de elección de las autoridades en los municipios indígenas, que aún sin reconocimiento habían funcionado de manera distinta al resto de los municipios del país.

El municipio de Ayutla cuenta con ocho unidades políticas (no agrarias) de administración submunicipal: una cabecera que lleva el nombre del municipio, una agencia municipal llamada El Duraznal; cinco agencias de policía conocidas como Lachicocana, El Portillo Matagallinas, Monte Rosa, Cerro Pelón y Cerro del Amole y un núcleo rural llamado La Laguna. Estas agencias y núcleo rural cuentan con un gobierno local propio que está estructurado de una manera distinta según la agencia o núcleo y que se articulan con el sistema de cargos municipal. La cabecera municipal no cuenta con un gobierno propio, el sistema de gobierno que responde al municipio vela también por los intereses de la cabecera.

Si bien todo el municipio se corresponde con una sola asamblea, cada una de las ocho unidades submunicipales cuentan con una organización propia creada apenas en la primera mitad del siglo XX. A diferencia de otros municipios en los que las comunidades indígenas históricas

se volvieron agencias (unidades de administración submunicipal) y quedaron encapsuladas dentro de un mismo municipio (Hernández Díaz y Juan Martínez, 2011), Ayutla ha vivido un proceso inverso. De haber formado parte de una unidad intercomunitaria mayor en la época colonial que agrupaba a cinco comunidades² (aunque éstas nunca contaron con una asamblea máxima común) (González, 2005), Ayutla comenzó el siglo xx como una sola unidad con rancherías que se concentraban en la cabecera para formar un solo cabildo (Beals, 1945). Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y reflejada en la Constitución del Estado de Oaxaca de 1922, Ayutla estableció unidades submunicipales que crearon asambleas subcomunitarias y eligieron autoridades organizadas en pequeños cabildos. Con el paso del tiempo, las agencias han ido creando su propia autonomía, misma que se refleja en el fortalecimiento de sus asambleas locales, en el establecimiento de sus propias fiestas comunitarias y en el desarrollo de un cuerpo de topiles propio encargados de la seguridad de cada agencia. A lo largo de la segunda mitad del siglo xx, las autonomías de las agencias se han fortalecido.

Mientras que los casos en los que las comunidades indígenas históricas han quedado encapsuladas en municipios cuyas cabeceras conforman una comunidad distinta y que tienden a defender su autonomía (Hernández Díaz y Juan Martínez, 2011), en Ayutla la creación del municipio tuvo como uno de sus efectos la conversión de las rancherías en agencias que han ido desarrollando autonomía pero que conservan elementos de unidad con la cabecera que evidencian que alguna vez conformaron una sola comunidad sin divisiones políticas subcomunitarias. La dinámica que empuja el desarrollo de las autonomías locales de las agencias deja sin representación a la cabecera municipal, pues a diferencia de las agencias, no cuenta con un cabildo local propio. Como se dijo líneas arriba, el cabildo municipal que representa a todo el municipio y que está conformado por personas de la cabecera y de las agencias, representa también a la cabecera y preside las asambleas propias de la cabecera.

¿Es posible establecer que las agencias de Ayutla constituyen una comunidad indígena independiente? Históricamente se puede decir que

² Ayutla, Tepuxtepec, Tepantlali, Tamazulapam y Tlahuitoltepec formaban una unidad agraria ante la Corona española que dotó a las cinco comunidades de una sola composición de tierras como se emitió en 1765.

no, pues antes de la creación de Ayutla como municipio se trataba de rancherías sin cabildos propios ni asambleas locales (Beals, 1945), lo cual se evidencia en su participación en las asambleas generales y en el cabildo municipal. La movilidad de las personas entre agencias y cabecera tiene por consecuencia, también, que muchas personas puedan participar en asambleas de su agencia y de la cabecera cuando habitan ahí o tienen establecimientos. En entrevista, un carpintero originario de una agencia con su establecimiento en la cabecera participa en tres tipos de asamblea: la de su agencia, la de la cabecera y la general. Las funciones prestadas en las agencias son tomadas en cuenta para los cargos a los que se les puede asignar en el cabildo municipal y viceversa. Las autoridades agrarias atienden a todos los ciudadanos del municipio, aunque siempre se comunican con las autoridades del cabildo local de las agencias cuando atienden casos en ellas. Las agencias no abren colindancias entre ellas ni con la cabecera municipal, aunque ya comienzan a establecerse límites imaginarios que marcan en dónde termina una agencia y en dónde comienza otra. Por otro lado, es imposible negar que las agencias se han consolidado como comunidades independientes, así lo evidencian la existencia de cabildos y asambleas locales y las relaciones tensas que se establecen con la cabecera en cuanto al reparto de los recursos de los ramos 28 y 33 y los conflictos que ha habido entre agencias y entre agencias y cabecera.

Ayutla como una sola comunidad indígena

Si bien cada una de las agencias y la cabecera cuentan con una asamblea propia mediante la cual se elige a las autoridades y se resuelven asuntos locales, existe una asamblea general que incluye a todos los habitantes del municipio. En este nivel, no existe una diferencia entre asambleas de ciudadanos y de comuneros, la misma asamblea está facultada para tratar temas civiles y temas agrarios por igual, según lo especifique la convocatoria. Las autoridades municipales y las agrarias comparten instalaciones y resuelven muchos de los temas civiles y agrarios formando un solo cabildo. El grado de independencia entre las autoridades agrarias y las municipales no es tan marcada como sucede en otras comunidades. Esto también está relacionado con el hecho de que, al existir un conflicto de límites con el municipio vecino de Tamazulapam, con el cual Ayutla se encuentra mancomunado, no se han creado los

organismos agrarios necesarios ante el estado de manera formal. En el momento en el que el conflicto tenga una solución y Ayutla pueda contar con su carpeta básica y su Comisariado de Bienes Comunales (y no sólo una representación) se podrá analizar cómo se configura la relación entre la autoridad agraria y la autoridad municipal.

La asamblea general de ciudadanos es el máximo órgano de gobierno de la comunidad. Esta asamblea nombra y faculta a las autoridades municipales y agrarias a quienes deben recurrir para la toma de decisiones importantes. Normalmente se realizan tres asambleas generales ordinarias obligatorias al año: la de nombramiento de autoridades municipales; la de informe de actividades de las autoridades municipales del año anterior, y la convocada por la representación de bienes comunales. Si la situación así lo amerita, pueden celebrarse un número indeterminado de asambleas generales extraordinarias.

Para aprobar el informe de las autoridades municipales del año anterior la asamblea general se lleva a cabo durante el primer semestre del año; la de nombramiento de autoridades municipales se realiza a finales de agosto o principios de septiembre de cada año y la de representación agraria cuando ellos así lo determinen. Las asambleas generales requieren de un citatorio previo para cada ciudadano firmado por las autoridades municipales y las de todas las agencias y núcleo rural. Independientemente del lugar en el que un ciudadano se encuentre (cabecera o agencia), recibe un citatorio firmado por autoridades municipales, agrarias y autoridades locales de todas las agencias, evidenciando así el hecho de la existencia de Ayutla como una comunidad indígena general.

Antes de cada asamblea general se realiza un registro de asistencia; los ciudadanos de la cabecera se anotan en la mesa con los secretarios municipales. Cada uno de los agentes y representantes del núcleo rural hacen un registro de sus ciudadanos que entregan a los secretarios municipales. En años recientes, el ordenamiento de los asambleístas se realiza por agencias, núcleo y cabecera, aunque no de una manera tan estricta, las personas que participan en más de una asamblea deben elegir con quién sentarse en una asamblea general. El voto de las agencias sobre distintos temas no es corporativo, pero, sin lugar a dudas, se siguen ciertas tendencias, sobre todo en temas que los afectan directamente.

Con el consentimiento de los asambleístas, el presidente municipal instala formalmente la reunión señalando la hora y la fecha de su realización, y se procede a nombrar a una mesa de los debates conformada por un presidente, un secretario y un número variable de escrutadores. En la asamblea general, la mesa de los debates puede estar integrada por personas de cualquier agencia, núcleo rural o cabecera y cada una nombra a sus escrutadores.

El presidente de la mesa de los debates presenta y hace respetar el orden del día y otorga la palabra, mientras que el secretario es el encargado de elaborar el acta de acuerdos de la asamblea en cuestión y hacer la suma de votos cuando es el caso. Generalmente la asamblea general se lleva a cabo los días sábado. Es una jornada larga, por este motivo y para favorecer también la convivencia, la autoridad ofrece un refrigerio a todos los asistentes que cumple una función en fomentar el sentido de unidad.

Las personas que tienen la obligación de ir a estas asambleas generales son aquellas que:

- Tienen más de 18 años.
- No son estudiantes (si una persona tiene más de 18 años y está estudiando tiene el derecho de ir a la asamblea, pero no la obligación).
- Tienen menos de 70 años o ya han cumplido con todos sus cargos (las personas mayores de 70 años y las que han culminado sus cargos tienen el derecho de asistir a las asambleas, pero no la obligación).
- Es obligatorio que por cada pareja asista un integrante. Cada pareja decide si es el marido o la mujer quien va, si se presentan los dos sólo se apunta uno en la lista de asistencia, pero son tomados en cuenta los votos y la voz de ambos. Si tienen hijos mayores de 18 años que no están estudiando, aunque vivan en la misma casa, tienen la obligación de acudir.

Cada agencia, núcleo y cabecera impone las sanciones correspondientes a los ciudadanos que no asisten o llegan tarde a estas asambleas generales.

Recapitulando, Ayutla puede tratarse como una sola comunidad que está unida por una asamblea máxima de ciudadanos de todo el municipio y el gobierno municipal puede estar integrado por personas de cualquier agencia, núcleo o cabecera.

Ayutla como núcleo agrario

Como se especificó en líneas anteriores, la comunidad de Ayutla corresponde en la actualidad a un solo núcleo agrario, aun cuando en el Registro Agrario Nacional se halla mancomunado junto al territorio de Tamazulapam del Espíritu Santo. Sin embargo, nunca se ha actuado como una sola unidad con el municipio vecino desde que se constituyó de esta manera en 2007, luego del desmantelamiento de la mancomunidad de los cinco pueblos según la resolución presidencial de 1975.

Esta peculiar situación ha tenido como consecuencia que las autoridades agrarias no sean reconocidas como comisariado de bienes comunales sino sólo como representantes de bienes comunales. Sin embargo, hacen las mismas funciones, como la expedición de constancias de posesión y brindar auxilio en la resolución de conflictos de tierras internamente. Aun cuando municipalmente existen agencias, agrariamente todo el territorio de Ayutla es una unidad, por lo que no se abren colindancias entre las diferentes agencias. Cualquier ciudadano o ciudadana del municipio puede ser nombrado como autoridad agraria. En el Registro Agrario Nacional existe una lista de comuneros reconocidos en Ayutla; sin embargo, para realizar las asambleas de temática agraria no sólo se cita a estos comuneros sino a todos los ciudadanos. Esto significa que no hay diferencia entre una asamblea general de ciudadanos de una asamblea general de comuneros, como se apuntó con anterioridad. En las entrevistas realizadas a personas de la comunidad de Ayutla, se evidencia un desconocimiento sobre la existencia de una lista de comuneros reconocidos. En la práctica no se hace esa distinción, incluso las personas que aún no cuentan con su propio solar o parcela pueden asistir y opinar en las asambleas generales de temática agraria.

El Ayuntamiento de San Pedro y San Pablo Ayutla se conforma con los siguientes cargos:

1. Presidente municipal
2. Presidente municipal suplente
3. Síndico
4. Síndico suplente
5. Alcalde único constitucional
6. Alcalde único constitucional suplente
7. Regidor de Hacienda
8. Regidor de Hacienda suplente

9. Regidor de Obras
10. Regidor de Obras suplente
11. Regidor de Ecología
12. Primer Regidor de Ecología suplente
13. Regidor de Salud
14. Regidor de Salud suplente
15. Regidor de Educación
16. Regidor de Educación suplente
17. Tesorero municipal
18. Tesorero municipal suplente
19. Secretario de la Presidencia
20. Secretario de la Sindicatura y Alcaldía
21. Primer comandante
22. Segundo comandante
23. Primer Mayor de Vara
24. Segundo Mayor de Vara
25. Tercer Mayor de Vara
26. Cuarto Mayor de Vara

Los comandantes y mayores eligen a 20 topiles en promedio que se turnan cada 15 días. Los suplentes ejercen el cargo junto con sus propietarios durante un año y se asume que son auxiliares del propietario al que suplen en funciones cuando éste no puede cumplir con su servicio.

Las autoridades de bienes comunales están integradas por:

1. Presidente de bienes comunales
2. Suplente del presidente de bienes comunales
3. Tesorero
4. Secretario

Antes del nombramiento de autoridades municipales y de bienes comunales en la asamblea general, en las diferentes agencias y en el núcleo rural nombran a sus autoridades. En asamblea de la cabecera municipal se nombran comités que también forman parte del sistema general de cargos. En estos comités pueden participar también personas de las agencias que tengan negocios o bienes inmuebles en la cabecera.

<i>Cargo</i>	<i>Número de integrantes</i>
Comité de Agua Potable	11
Comité de Salud	6
Comité de la Banda Filarmónica	9
Comité de los Danzantes	2
Comité del Templo	9
Comité de la Tienda Diconsa	3
Comité de la Escuela Preescolar "Daniel Martínez"	8
Comité del Jardín de Niños "Ma. Enriqueta Camarillo de Pereyra"	7
Comité de la Escuela Primaria "Alma Campesina"	10
Comité de la Escuela Primaria "Emiliano Zapata"	3
Comité de la Escuela Primaria "Juuiky'äjtë'n"	8
Comité del Albergue Escolar "Benito Juárez"	6
Comité de la Escuela Secundaria Técnica 126	10
Total	92

Fuente: Elaboración propia.

Es importante anotar que mientras los comités comunitarios se eligen en la asamblea de la cabecera municipal, los integrantes de los comités escolares se eligen en las asambleas de padres de familia; sin embargo, cuentan como servicio dentro del sistema de cargos. Considerando 92 ciudadanos en los comités, 26 en el cabildo, cuatro en representación agraria y un aproximado de 20 topiles, hay un total de 142 ciudadanos asignados para dar su servicio en un año sin contar los de las agencias.

Para el desempeño de un cargo, es necesario:

- a) Haber cumplido 18 años de edad y no estar estudiando.
- b) Ser ciudadano(a) de Ayutla Mixe.
- c) Originario de la comunidad, residente o vecinado. Se pueden elegir en ciertas ocasiones a originarios que tienen bienes inmuebles en la comunidad y hacen uso de los diferentes servicios aunque no habitan regularmente en el municipio.
- d) Haber cumplido con cargos menores si es el caso.
- e) Haber descansado del cargo anterior al menos tres años.

Los cargos propios del cabildo municipal pueden ser asumidos por personas que habitan en la cabecera o en cualquiera de las agencias. Los topiles son elegidos por los mayores y comandantes. Los cargos pueden

ser ocupados por hombres o por mujeres sin excepción. Desde 1994 se han elegido mujeres como topiles, pero sus funciones estaban constreñidas a la limpieza de las instalaciones del municipio y a las labores de cocina cuando era necesario. En el año 2006, una mujer topil comenzó a trabajar en labores de vigilancia y en 2018 todas las mujeres topiles ejercieron funciones de seguridad y vigilancia al igual que sus compañeros varones.

Ayutla fue el primer municipio mixe y de la Sierra Norte de Oaxaca en haber elegido a una mujer como presidenta municipal, Irene Hernández de Jesús, que rindió su servicio durante el año 2007. Luego, en 2014 y 2018, la asamblea volvió a elegir a mujeres para la presidencia municipal. Aun cuando enfrentan muchos retos a la hora de ejercer el cargo, la elección de las mujeres en el cabildo municipal se logró antes de la reforma constitucional impulsada por Eufrosina Cruz Mendoza. Se han nombrado mujeres también como síndicas suplentes y en la asamblea de elección realizada en 2018 hubo propuestas de mujeres para ser votadas como síndicas propietarias sin ninguna objeción por parte de la asamblea. Todos los cargos se dan de manera gratuita y duran un año. En casos extraordinarios, la asamblea ha votado por alargar a dos o tres años el servicio de una persona.

Si bien el sistema de cargos es un sistema jerárquico que implica el cumplimiento de cargos menores en la escala, es verdad que este requerimiento no se cumple de manera estricta, la asamblea decide en cada ocasión y es probable que, debido a ciertas circunstancias propias del momento, se acuerde de dar un cargo a una persona que no ha hecho los suficientes méritos pero que la asamblea considera valiosos, así que esto se determina en cada asamblea de elección. No existe un registro escrito de los cargos que ha desempeñado una persona, así que en la asamblea de elección cada ciudadano o ciudadana especifica los cargos que ha desempeñado y presenta la constancia del cargo anterior inmediato.

El sistema de cargos de Ayutla, como puede verse, integra servicios propios de la autoridad comunitaria y tradicional como es la figura del alcalde; servicios reconocidos por el estado como el de presidente municipal y sus concejales; servicios agrarios; servicios religiosos como el del Comité del Templo y servicios administrativos y educativos como el del Comité del Agua Potable y los comités de las escuelas. Esta articulación evidencia la naturaleza multifuncional del gobierno comunitario que va más allá del gobierno municipal. El sistema integra también las donaciones para las fiestas y cargos religiosos de una ocasión

como son las mayordomías, las capitanías, la compra de un castillo de juegos pirotécnicos, la donación de premios para encuentros deportivos o la donación de dinero para contratar grupos para los bailes de las fiestas. Estas últimas equivalen a un año de servicio, pero no tienen un lugar específico en el escalafón de cargos. Una vez más, las personas pueden hacer estas donaciones en la cabecera o en las fiestas de las agencias municipales y el núcleo y serán tomadas en cuenta como servicios a la comunidad.

A modo de conclusión, podemos decir que Ayutla es una comunidad sostenida por una asamblea general y por un sistema de cargos que integra potencialmente a todas las personas sin importar si proceden de las agencias, del núcleo rural o de la cabecera. A pesar de esto, desde la creación de las agencias en la primera mitad del siglo xx ha habido un proceso de fortalecimiento de la autonomía de ellas al grado de contar con sus propias asambleas locales y su propio cabildo local. Esto implica que existe un proceso mediante el cual se están creando nuevas comunidades al interior de Ayutla de manera paulatina.

Mecanismos estatales de rendición de cuentas en Ayutla

Una vez caracterizado el funcionamiento de la comunidad, en este apartado se explorará la manera en la que ésta se relaciona con los requerimientos estatales de rendición de cuentas y contraloría social.

Como municipio, el estado reconoce el Sistema Normativo Interno del municipio de Ayutla desde 1998; sin embargo, las tensiones entre el estado y el municipio se manifiestan cotidianamente. El estado reconoce sólo una parte del sistema de cargos por medio de un proceso de acreditación gubernamental, pero la asamblea general reconoce a todo el cabildo tradicional. El cabildo acreditado por el estado está conformado por:

- La Presidencia municipal
- La Sindicatura municipal
- Las regidurías
- La Tesorería y la Secretaría municipal (para el estado, estos cargos son puestos de confianza y se les trata como empleados municipales, aunque para la comunidad la Tesorería es simbólicamente mucho más importante que las regidurías).

Este subconjunto acreditado por el estado no contempla lo siguiente: el papel de los suplentes que auxilian a los propietarios todo el año; la figura del alcalde, máxima autoridad tradicional que imparte justicia junto al síndico y que tiene un peso simbólico muy importante; al secretario de sindicatura y alcaldía, y tampoco al cuerpo de seguridad integrado por comandantes, mayores y topiles.

Como consecuencia de lo anterior, se puede hablar de un cabildo acreditado por el estado y de un cabildo ampliado comunitario. El cabildo acreditado asume las responsabilidades legales ante el estado, aunque toma las decisiones en conjunto con el cabildo comunitario. Ante la asamblea no hay diferencia, el cabildo comunitario es una sola unidad que debe responder a la asamblea general de ciudadanos y cuando es el caso a la asamblea de la cabecera municipal. El cabildo acreditado rinde cuentas al estado y el cabildo comunitario a la asamblea general. Este funcionamiento evidencia la doble naturaleza del gobierno en el municipio de Ayutla: gobierno municipal y gobierno comunitario al mismo tiempo. El cabildo debe cumplir funciones en su doble naturaleza. Por esta razón, el cabildo reconocido por el estado es el que sufre las presiones de la vigilancia de “patrullaje” en cuanto a la rendición de cuentas, mientras que el cabildo ampliado sufre las presiones de la vigilancia tipo “alarma de fuego” por parte de la asamblea, si tomamos en cuenta la clasificación de McCubbins y Schwartz (1984) presentada en la introducción.

Impactos de la transferencia de recursos municipales

Como apuntan Díaz y Silva (2004), en las últimas décadas el Estado mexicano ha emprendido una descentralización fiscal como parte de un esfuerzo que el propio gobierno ha calificado como democratizador. Sin embargo, la creación de fondos públicos destinados para los municipios se ha hecho de una manera rígida que no se adapta a las particularidades locales, sobre todo, a particularidades como el que presentan municipios que son a su vez comunidades indígenas (como el caso de Ayutla) o están conformados por distintas comunidades indígenas.

Atendiendo a lo apuntado por Díaz y Silva (2004), en 1983 el Estado mexicano realizó una reforma constitucional al artículo 115 que

afectaba el funcionamiento del municipio, pues aseguraba que el impuesto predial era una fuente de recursos local. Esta reforma en poco o nada afectó al funcionamiento del municipio de Ayutla por la razón de que las personas, al privilegiar la tenencia comunal de la tierra, preferían pagar una cuota a la autoridad agraria en forma de dinero o de tequio. En una entrevista, un ciudadano de Ayutla refiere que, desde las oficinas de recaudación de la cabecera distrital en Zacatepec Mixe, algunos funcionarios convencieron a ciertas personas de pagar el impuesto predial con la promesa de que la tenencia de su solar tendría mayor validez; después de pagar el impuesto durante varios años se dieron cuenta de que “los estaban engañando” y que siendo la propiedad de la tierra de régimen comunal lo importante era realizar tequios y cooperaciones para la comunidad. En una capacitación sobre finanzas municipales en la que participé como parte del cabildo en el año 2016, se explicó que, no importando el tipo de tenencia de la tierra, la autoridad municipal estaba obligada a cobrar el impuesto predial por las propiedades de las personas y reportarlo al sistema hacendario. Se observa una clara resistencia a hacerlo y el municipio reporta una cuota predial simbólica única para todo el municipio. Podemos decir que la forma privilegiada de cobrar impuestos en este municipio sigue siendo la forma tradicional, es decir, en forma de cooperaciones monetarias o trabajo gratuito que escapa a los controles hacendarios.

Tanto Díaz y Silva (2004) como Hernández Díaz y Juan Martínez (2011) marcan el inicio de las transferencias de fondos públicos a los municipios con la creación del Programa Nacional de Solidaridad en 1989. Apuntan que en 1990 se crea el programa Fondos Municipales de Solidaridad; en 1996 y 1997 operó el Fondo de Desarrollo Social Municipal, y en 1998 se crearon los ramos 28, destinado al gasto corriente de los municipios y el 33 destinado a la infraestructura social y el fortalecimiento municipal.

Este proceso de descentralización ha tenido diferentes impactos en la vida de Ayutla como comunidad indígena. Antes de esta transferencia de recursos públicos, el gasto corriente del ayuntamiento se sufragaba con cooperaciones de la comunidad y con recursos de los propios integrantes del mismo, mientras que la construcción de infraestructura pública se realizaba sobre todo mediante la figura del tequio. Una de las lamentaciones más comunes de los ciudadanos es que con la llegada de los recursos públicos ha disminuido la colaboración de los ciudadanos.

La transferencia de recursos al municipio se ve entonces como un atentado en contra de instituciones comunitarias como el tequio y la colaboración mutua, que no dependen del estado, en otras palabras, como un atentado a la autonomía. De ese sistema, el único remanente es el hecho de que, aunque haya recursos públicos, éstos no se utilizan para cubrir un salario para los miembros del ayuntamiento, que sigue siendo un trabajo gratuito. Sin embargo, aun cuando las empresas constructoras han suplido al tequio y la colaboración en la construcción de la infraestructura social, éstos no han desaparecido, sino que se han trasladado a otros organismos comunitarios sobre los que el estado ejerce menos control. Los diferentes comités, como el Comité del Agua Potable, tienen su propio patrimonio, que proviene de la cooperación de los ciudadanos y de la administración de los baños públicos; este comité en particular convoca a tequios cuando es necesario reparar tuberías, construir infraestructura hidráulica o ampliar la red de agua potable. Podemos decir, entonces, que si bien el tequio ha perdido la fuerza que tenía antes de la llegada de las participaciones federales al municipio, se ha trasladado a espacios comunitarios fuera de la mano del estado.

Otra consecuencia de esta canalización de recursos a los municipios es el impacto que ha tenido en la relación de la cabecera con las agencias. Aun cuando las agencias de Ayutla no corresponden a comunidades indígenas históricas y aunque las personas de las agencias pueden participar del gobierno municipal, el reparto de los recursos ha sido, desde 1998, un tema complejo entre cabecera y agencias. Las personas entrevistadas para esta investigación tienen la impresión de que la llegada de los recursos federales mina la unidad de Ayutla como comunidad.

Desde la creación del Programa Nacional de Solidaridad, la comunidad de Ayutla resintió esta transferencia de fondos a nivel de una conflictividad local. Como relata Recondo (2007), en 1990 se instaló una empresa financiada directamente por Pronasol llamada Tribus Mixes manejada por Noé Martínez Villanueva, un ciudadano de la cabecera. Para evitar un manejo caciquil de los recursos, Pronasol los focalizó en organizaciones civiles como esta empresa. Sin embargo, esto contribuyó a aumentar el conflicto entre el dueño de la empresa y las autoridades municipales que se sintieron desplazadas. Este conflicto estuvo enmarcado en una compleja red de causas en donde la transferencia de recursos públicos tuvo un papel importante. La llegada de los ramos 28 y 33 en 1998 fue también un factor que contribuyó a un conflicto social desa-

tado por la muerte del presidente municipal en un accidente automovilístico ese mismo año. Siendo el presidente de una agencia municipal (aunque no era la primera vez que esto sucedía), la llegada de los fondos se interpretó de manera errónea pues las agencias creyeron que esos fondos existían desde antes y que la cabecera no lo había informado hasta que fue nombrado un presidente de una agencia. Esta situación contribuyó a tensar la relación entre cabecera y agencias municipales. Como apunta Recondo (2007), la llegada de los fondos municipales dio al ayuntamiento una independencia que no tenía e hizo de los cargos públicos sujetos del escrutinio público. Con razón o sin ella, es muy frecuente que los ciudadanos asocien los cargos públicos, sobre todo el de tesorero, con posibilidad de ser acusado de corrupción.

Otra consecuencia importante en la creación de estos ramos es la generación de un cuerpo de empleados municipales que sí reciben un salario. Dado que la administración de estos fondos implica tener conocimiento especializado, el cabildo necesita contratar a un asesor contable, a un asesor jurídico y a un asesor técnico experto en infraestructura para enfrentar la fiscalización que el estado hace de los recursos públicos. La opinión de estos asesores tiene una relativa importancia en la manera en la que el gobierno local se relaciona con el estado y las decisiones que toma. Estos asesores están encargados también de servir de intérpretes entre las reglas de operación que plantea el estado y las expectativas de la asamblea sobre el empleo de los fondos municipales. Además, estos empleados municipales fungen como mediadores entre las empresas constructoras y las autoridades del cabildo. En los últimos años, se ha preferido que este tipo de asesoría se brinde por personas que pertenecen a la comunidad, ya que puede comunicar a la asamblea en la lengua propia todas las implicaciones del manejo de los fondos públicos y porque, siendo parte de la comunidad, la asamblea puede ejercer castigos comunitarios si el servicio que brindan estos asesores resulta deficiente o fraudulento.

Contraloría social estatal en Ayutla

En la actualidad, el municipio de Ayutla recibe participaciones federales de los llamados ramos 28 y 33. El Ramo 28 es destinado para los gastos corrientes de la administración pública y se reparte con las agencias

y núcleo rural con base en un acuerdo de asamblea de 2011. Los fondos del Ramo 33 son dos: el Fondo III, que se destina a obras de infraestructura pública, y el Fondo IV, que se destina a seguridad pública principalmente. El actual acuerdo de asamblea general de 2011, que sigue vigente, reparte el Ramo 28 de la siguiente manera: el 50 por ciento para la cabecera municipal y el 50 por ciento restante se reparte entre las agencias y el núcleo rural. Este reparto no excluye la posibilidad de que las agencias pidan apoyo para otros gastos al cabildo de la cabecera municipal que lo hará a discreción; ya es tradición que se apoye a las escuelas de todo el municipio para festividades como el Día del niño o el Día de las Madres, por citar un par de ejemplos.

El Fondo III del Ramo 33 se reparte de igual manera: 50 por ciento se destina a la cabecera municipal y 50 por ciento se reparte de manera proporcional a las agencias; el Fondo IV no se reparte, pero el cabildo de la cabecera establece obligaciones con las agencias, como el pago del alumbrado público de todas las localidades del municipio. Cada año, el estado establece reglas de operación que las autoridades tienen que respetar, pero que se adaptan a las maneras propias de gobierno y administración. El respeto a los acuerdos de la asamblea general de 2011 ha evitado conflictos significativos por el reparto de recursos entre agencias y cabecera; sin embargo, el equilibrio es delicado y surgen frecuentemente reclamos para distribuir más recursos a las agencias.

Según el estado, a través de la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade), se debe integrar un Concejo de Desarrollo Social Municipal que realice la priorización de obras en el que se detallen las obras de infraestructura que se van a llevar a cabo en todo el municipio según sus necesidades, pero respetando las reglas de operación. Este concejo se establece año con año en el caso de Ayutla y se integra por las autoridades municipales, los agentes y representante de núcleo agrario, y los presidentes de todos los comités locales arriba enunciados. Para el estado, se deben nombrar de tres a cinco contralores sociales que dependerán de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Una vez hecha la priorización de obras, el cabildo municipal deberá hacer una licitación para elegir a las empresas que llevarán a cabo la ejecución de las obras. Por cada obra se integra también un Comité de Obra que vigila el buen cumplimiento de la infraestructura creada. Además, esta selección de obras deberá estar enmarcada en el Plan de Desarrollo Municipal que se realiza cada tres años.

Sin embargo, aunque se cumple con los requisitos que se plantearon en el párrafo anterior la manera en la que se lleva a cabo este proceso es muy distinto y se tiene en cuenta la autonomía de la comunidad que delega la controlaría social y la rendición de cuentas a las asambleas. Aunque la selección de obras a ejecutar con los fondos federales es respaldada por el Concejo de Desarrollo Social Municipal, la selección de las obras se realiza en asambleas locales. Cada una de las asambleas de la cabecera, de las agencias y del núcleo rural selecciona las obras a realizar además de que valida (o no) el plan de trabajo que presentan las autoridades locales. Este plan de trabajo contempla actividades comunitarias que van más allá del uso de los recursos federales, es un plan que contempla actividades festivas y rituales desvelando así la doble naturaleza del cabildo: autoridad municipal y autoridad comunitaria a la vez es el eje rector más que el Plan Municipal de Desarrollo trienal que contempla un requisito oficial.

Una vez seleccionadas las obras, se integran a un acta general que respalda el Concejo de Desarrollo Social Municipal. La cabecera y las agencias más grandes eligen a quienes serán contralores e integran comités de obra, frecuentemente con miembros de los cabildos locales que, aunque son autoridades y forman parte del cabildo comunitario, no están acreditados por el estado. Ni los contralores ni los integrantes de los comités de obra reciben un sueldo y su función no cuenta como servicio público, por lo que se privilegia que sean personas que estén en un cargo, pero que no estén acreditados ante el estado. Considerando lo anterior, se puede decir que se cumplen los requisitos formales del estado en cuanto a la participación ciudadana en el uso de los fondos federales, pero se sigue privilegiando la autonomía de las asambleas en la toma de decisiones.

Ante el estado, es el cabildo acreditado quien debe licitar las obras de infraestructura para elegir empresas constructoras que las lleven a cabo; sin embargo, en la práctica, son las asambleas de las cabeceras, de cada agencia y del núcleo rural las que determinan el tipo de obras que se llevarán a cabo. En varias agencias son también las asambleas locales las que seleccionan la empresa constructora que realizará la obra o, en su defecto, la autoridad local. Esto varía según la agencia y según el año. El cabildo municipal, aunque esté integrado por personas de la cabecera y personas procedentes de las agencias, sólo puede determinar la contratación de constructoras para obras que se llevarán a cabo en

la cabecera municipal. Ante el estado, el cabildo acreditado es quien licita todas las obras del municipio; ante la comunidad, son las asambleas o las autoridades locales las que lo determinan.

La comunidad de Ayutla ha encontrado la manera de responder a los requerimientos gubernamentales sobre participación ciudadana y rendición de cuentas. Cada tres meses, el asesor contable debe dar de alta la cuenta pública a diferentes sistemas como el Sistema de Información para la Planeación del Desarrollo Municipal, en donde pueden consultarse los gastos de los fondos municipales referentes a la infraestructura pública. A pesar de la existencia de estas plataformas, la mayoría de los habitantes de Ayutla no conocen de su existencia y no la consultan. El servicio público como parte del cabildo acreditado es el que expone esta información a los integrantes de un cabildo que se encuentra sometido a estos mecanismos de rendición de cuentas y a los que les exige su comunidad a través de las asambleas.

Por otro lado, las autoridades municipales también recaudan recursos que reportan al sistema hacendario estatal. Estos recursos provienen, sobre todo, del cobro a las casetas comunitarias establecidas en la cabecera municipal; del cobro de las constancias que emite la secretaría municipal y del cobro a ciertos puestos grandes el día del tianguis comunitario que se ponen los domingos. Sin embargo, la comunidad genera recursos que no son declarados al estado que provienen principalmente de los baños comunitarios que maneja el Comité del Agua; estos recursos son la principal entrada de dinero y forman una caja chica de la comunidad que escapa al control hacendario del estado. Lo mismo sucede con el dinero que se recauda de las multas por inasistencias y retardos a las asambleas. Los diferentes comités comunitarios cuentan con su propio patrimonio, que también se encuentra fuera del alcance del sistema hacendario oficial y que generan recursos a través de tiendas comunitarias de velas como el caso del Comité del Templo o del cobro de permisos para colocar lápidas en el panteón como es el caso del Comité de la Banda Municipal, que además de encargarse de la escuela de música y su banda se encarga de administrar el cementerio. El hecho de que estos recursos se hallan trasladado a los comités comunitarios, ha permitido desarrollar cierta autonomía financiera que ha sido útil para resolver necesidades que no pueden cubrir los recursos oficiales.

Entre el Estado y la asamblea: rendición de cuentas comunitario

La rendición de cuentas tradicional se realiza de dos maneras e implica no sólo al cabildo acreditado sino al cabildo comunitario. Por un lado, se hacen las comprobaciones hacendarias trimestrales y la comprobación anual al estado, auxiliados por los asesores contables, jurídicos y técnicos; por otra parte, se rinden informes a las asambleas de la comunidad. Las autoridades locales de cada agencia y núcleo rural rinden un informe de actividades y un informe financiero a sus asambleas correspondientes. Los comités comunitarios de cada agencia y núcleo rural rinden también informes a sus asambleas.

En la cabecera se realiza una asamblea en la primera mitad del año en la que los comités comunitarios del año anterior rinden informes de actividades e informe financiero. Los asambleístas eligen cada vez el formato del informe financiero; si se desglosa de manera semanal, mensual, semestral o anual. Los recursos económicos se entregan de mano a mano al comité entrante ante la mirada de todos los asambleístas. Una vez que el nuevo comité ha contado la cantidad que se le entrega, comunica a la asamblea que todo está completo y se vota la aceptación del informe financiero y del informe de actividades. Este mecanismo tradicional de rendición de cuentas es histórico y captura el ritual de la entrega de dinero en efectivo ante los ojos de la asamblea como signo de total transparencia. Los asambleístas pueden hacer preguntas directas y cuestionar el tipo y monto de los gastos. Cuando se han presentado desfalcos o no se explica un gasto de manera satisfactoria la asamblea impone mecanismos de reparación.

Esto cambia cuando se trata del informe de las autoridades municipales, puesto que los rubros mediante los cuales se rinden los informes financieros son menos intuitivos y están tamizados por la clasificación estatal. La asamblea de informe se lleva a cabo de la siguiente manera: las autoridades municipales y agrarias citan a una asamblea general de ciudadanos para escuchar, cuestionar y aprobar, si es el caso, el informe de las autoridades municipales y agrarias del año anterior. Es interesante observar que ambas autoridades rinden su informe en la misma asamblea aun cuando las autoridades agrarias no manejan fondos municipales y sólo obtienen entradas del cobro de la elaboración de constancias de posesión y asuntos relacionados.

Independientemente de que el sistema hacendario estatal haya aceptado los informes financieros de las autoridades municipales, éstas tienen que rendir informes detallados de actividades de cada regiduría y un informe financiero. Los contralores sociales que acompañaron a las autoridades en su año fiscal asisten a la asamblea en su calidad de ciudadanos y, en ciertas ocasiones, se les pide aclarar algún punto, aunque esto no sucede con frecuencia. Se establece una mesa de los debates que funge como árbitro de la asamblea. Cada cabildo decide la manera en la que se presenta el informe, algunas veces sólo participan el presidente y el tesorero, en otras ocasiones cada regiduría presenta lo concerniente a su función. Últimamente se apoyan de proyecciones y de un periódico mural en el que presentan a los asambleístas evidencias de los trabajos realizados.

Una vez que se rinde el informe de actividades y el financiero ya sea de manera semanal, mensual o trimestral, las personas hacen intervenciones y cuestionamientos. Si no son graves, la asamblea aprueba el informe, pero si lo son, pueden suceder dos cosas: a) se le pide a las autoridades que subsanen las inconformidades de la asamblea; o bien, b) se conforma una comisión revisora para examinar a detalle el informe.

En la actualidad, las autoridades del año 2017 están sujetas todavía a una comisión revisora que entregará los resultados de sus pesquisas en una próxima asamblea general; esto considerando que el estado ya aprobó las comprobaciones de esa gestión y la Auditoría Superior de Estado ha dado visto bueno. En este aspecto, vuelve a ser evidente esta doble articulación del cabildo pues, aunque el estado aprueba, la asamblea no necesariamente lo hace. Existen, por tanto, dos sistemas de rendición de cuentas en paralelo.

Una de las principales desventajas que presenta este tipo de informes es que los ciudadanos que proceden de las agencias tienen que escuchar de nuevo una parte del informe que le rindieron sus autoridades locales, mientras que para los ciudadanos de la cabecera es la única oportunidad que tienen de escuchar el informe en lo que concierne a su localidad. Otra desventaja es que el informe financiero se ha vuelto cada vez más técnico, esto implica que los ciudadanos necesiten de cierta información técnica sobre el funcionamiento de los ramos. En muchas ocasiones el asesor contable y el asesor técnico tienen que explicar qué significa y a qué se refieren los nombres de cada rubro, lo cual hace que estas especificaciones técnicas se vayan socializando. En este informe también

se entrega lo que se llama *kääjp meeny* (dinero del pueblo), que es el dinero que se recauda por diferentes conceptos y que no se reporta al estado. Al igual que hacen los comités, este dinero (multas por retardo e impuntualidad de los ciudadanos de la cabecera, por ejemplo) se entrega enfrente de toda la asamblea, la nueva autoridad lo contabiliza y firma un recibo de manera pública.

Es importante señalar que, si bien el informe financiero es una parte fundamental de la asamblea, la comunidad cuestiona también las diferentes actividades que se realizaron y las decisiones que las autoridades tomaron a lo largo de su mandato en diferentes aspectos, incluyendo la adecuada ejecución de los rituales tradicionales necesarios, que son esenciales para el bienestar de la comunidad y que deben ser encabezados por las autoridades. Cuando el informe transcurre con relativa calma (nunca sin cuestionamientos), la mesa de los debates agradece a las autoridades el servicio prestado a la comunidad y ellos por su parte agradecen el apoyo que la comunidad les brindó.

A lo largo del año, los ciudadanos pueden acudir con las autoridades y solicitar informes sobre las distintas actividades que aquéllas llevan a cabo. En los últimos años las autoridades han sido muy enfáticas en eso, dado que la sospecha de corrupción siempre pende sobre ellos por experiencias pasadas.

Otra manera de participación ciudadana más simbólica es aquella en la que las personas mayores que ya han cumplido todos sus cargos pueden acudir al palacio municipal y aconsejar a las autoridades sobre conflictos internos que se estén presentando en el cabildo, sobre la necesidad de hacer rituales debido a la escasez de lluvia, de abundancia de accidentes automovilísticos o incendios, por mencionar algunos. Estas personas mayores también pueden llamarles la atención a las autoridades sobre su vida personal, pues ésta afecta el desempeño en los rituales que el cabildo comunitario encabeza. En varias ocasiones las personas mayores han pedido a las autoridades que tienen más de una pareja elegir sólo una relación principal durante el año de servicio para que los rituales mixes se lleven de manera adecuada y para dar un buen ejemplo a la comunidad.

Las autoridades municipales están entonces ligadas a dos distintos tipos de contraloría: los que ejerce el estado y los que tradicionalmente ha solicitado la asamblea. Ante el estado, la responsabilidad recae en el cabildo acreditado, mientras que para la asamblea recae en el cabildo

ampliado que cubre incluso a las autoridades agrarias. La incidencia de la ciudadanía comunitaria entonces cubre un amplio espectro que va desde la elección por sistema normativo propio, pasando por las asambleas de informes hasta cubrir incluso aspectos simbólicos y vida ritual de las autoridades. Dentro del sistema tradicional de rendición de cuentas, el informe financiero con los rubros que el estado determina, es un subconjunto importante dentro de los mecanismos asamblearios de rendición de cuentas, pero constituyen sólo una parte de un sistema más amplio.

Dado que existe una gran brecha entre estos sistemas de rendición de cuentas, no podemos calificar esta relación como armónica o conflictiva entre ambas, más bien la relación es muy débil. En algunas ocasiones, en los informes se apela a que los organismos estatales han aprobado la administración de los recursos, pero no significa que ante los ojos de la asamblea estos asuntos estén claros. Independientemente de la aprobación de los mecanismos de auditoría del estado, el sistema de aprobación asambleario sigue siendo más importante y se coloca socialmente como algo más altamente jerarquizado. Además, resulta difícil la comparación puesto que ambos sistemas transparentan un universo distinto de datos: en el caso de la fiscalización estatal, se rinde cuentas del manejo de recursos de asignación federal; mientras que la rendición de cuentas asamblearia, el abanico de recursos y acciones es mucho mayor.

Reflexiones finales

Como puede verse, el cabildo, en su doble dimensión municipal y comunitaria, está sometido a dos tipos de contraloría social y dos mecanismos de rendición de cuentas. El sistema de vigilancia y participación ciudadana, que viene desde las instituciones del estado, se asume desde la comunidad como parte de una serie de requisitos necesarios para ejercer el recurso de los fondos públicos destinados a los municipios y no como un esfuerzo por incentivar la participación ciudadana y la contraloría social. Este tratamiento tiene que ver con dos factores principales: a) con el hecho de que este sistema de contraloría social estatal no contempla la diversidad de los municipios y de las realidades del país en cuanto a mecanismos de contraloría social y rendición de cuentas,

y *b*) con la falta de socialización de los mecanismos de contraloría social y de rendición de cuentas de nivel estatal que no se conocen por la ciudadanía.

Si bien el estado ha reconocido a nivel político y a nivel electoral la existencia de los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas, aún hace falta que el sistema hacendario se abra a la diversidad de municipios y mecanismos de contraloría social y rendición de cuentas que las comunidades indígenas han practicado desde que fueron consideradas repúblicas de indios durante la época colonial. En este sentido, las comunidades ejercen actividades de vigilancia tipo patrullaje al interior de los cabildos y también vigilancia tipo “alarma de fuego” desde las asambleas.

La transferencia de recursos públicos a los municipios indígenas ha fortalecido la autonomía en cierto nivel, pues permite que las comunidades tomen participación activa sobre el uso de esos recursos, pero las reglas de operación y los mecanismos de rendición de cuentas estatales no responden a las prácticas tradicionales ya existentes en este rubro. Esta transferencia de recursos se ve también como una mayor incidencia del estado en asuntos comunitarios; por esta razón los requerimientos de contraloría social oficiales se cumplen como un requisito más del estado para acceder a ellos más que como un aliciente a la participación ciudadana en asuntos de gobierno.

La consideración de la comunidad como cuarto nivel de gobierno podría abrir las posibilidades para que el sistema hacendario del estado establezca diálogos interculturales que lleven a crear un sistema de contraloría de recursos públicos adaptado a las realidades de los municipios como comunidades indígenas.

Los mecanismos de rendición de cuentas ante asambleas han ayudado a que las comunidades que se están fortaleciendo en las agencias de Ayutla refuercen sus procesos de autonomía de la comunidad histórica, pues cada asamblea que surge está tomando el papel de contralor social de cada una de las agencias.

Las actividades de contraloría tradicional en comunidades como Ayutla cubren un rango amplio y no sólo se concentran en el control de los recursos, sino que se extienden a diferentes iniciativas de las autoridades y cubren incluso actividades rituales tradicionales y simbólicas que son parte importante de lo que se entiende por gobernar en las diferentes comunidades indígenas. Sería deseable, entonces, que el go-

bierno pudiera abrirse a estas realidades y crear un sistema de finanzas, y, por lo tanto, de contraloría social, desde la interculturalidad.

Fuentes consultadas

- Entre el Estado y la asamblea. Mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social en Tukyó'm, San Pedro y San Pablo Ayutla, Mixe, Oaxaca
- BEALS, Ralph (1945), *Ethnology of the western Mixe*, Estados Unidos, Berkeley, Los Angeles University of California Press.
- DÍAZ, Alberto y Sergio Silva (2004), "Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social", en *Estudios y Perspectivas*, núm. 15, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- FOX, Jonathan (2014), "Auditoría social: ¿qué dice realmente la evidencia?", en *Documentos de Trabajo. GPSA*, núm. 1, Washington, DC, Global Partnership for Social Accountability, septiembre.
- GONZÁLEZ CAMARGO, José Bernabé (2005), "Un Procede a la medida de la historia (el caso de los pueblos mancomunados mixes)", en *Estudios Agrarios*, núm. 30, México, Procuraduría Agraria.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez (2007), *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Porrúa Editores, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UIABJO.
- (2011), "De la lucha por las autonomías a la disputa entre las autonomías: el municipio y la comunidad en Oaxaca", en Martha Judith Sánchez Gómez (coord.), *La encrucijada del México rural. Contrastes regionales en un mundo desigual*, t. II, México, Colegio de Postgraduados, Asociación Mexicana de Estudios Rurales.
- MC CUBBINS, Michael y Thomas Schwartz (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, núm. 28 (1), Estados Unidos.
- RECONDO, David (2007), "Ayutla-Mixes: genealogía de un conflicto electoral con raíces múltiples", en Jorge Hernández Díaz (ed.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, México, Siglo XXI Editores.
- WICHMAN, Soren (1995), *The Relationship Among the Mixe-Zoquean Languages of Mexico*, Estados Unidos, Salt Lake City University of Utah Press.

Tensiones en la participación ciudadana y en el gobierno local de San Juan Ozolotepec, una comunidad de la Sierra Sur de Oaxaca

*Crisóforo Cardoso Jiménez**

Introducción

En la última década, en San Juan Ozolotepec (SJO), una comunidad ubicada en la Sierra Sur de Oaxaca, se han suscitado una serie de conflictos sociales y políticos que han incidido de manera significativa en la configuración actual de la ciudadanía y su relación con el gobierno local. Tales conflictos se manifiestan de manera intermitente entre dos grupos. Actualmente (2017-2019), los integrantes del grupo disidente (evangélicos) están vetados en la vida política y de algunos servicios básicos de la comunidad, pero forman parte del gobierno municipal; mientras que los del grupo dominante, tienen hegemonía en el gobierno local y acceso a todos los servicios, pero no forman parte del cabildo municipal. Esta tesitura advierte que la ciudadanía que reconoce el Estado mexicano no es la única que se ejerce en los pueblos y comunidades de México, sino que en cada una de ellas se generan reglas y mecanismos propios que reconocen y legitiman una ciudadanía local. A su vez, sugiere que hay una disputa entre uno y otro tipo de ciudadanía. Es decir, mientras un grupo apela a la “ciudadanía de estado” para gobernar a nivel municipal, el otro invoca a una ciudadanía más local y con ello garantiza la vida comunitaria. Frente a este panorama saltan las siguientes preguntas: ¿cómo entender el ejercicio de ambas ciudadanía?, ¿cuáles son los campos que entran en disputa?, ¿qué es lo que está en disputa?, ¿cuáles son los mecanismos y/o formas establecidos a nivel local de participación ciudadana para el buen desarrollo del gobierno local?

* Director de Estadística del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Para despejar la primera pregunta, considero importante abordar la ciudadanía como un proceso conflictivo y en constante tensión. De hecho, si revisamos su historia desde la antigua Grecia y Roma¹ hasta nuestros días, encontramos que ésta se ha dado a través de las luchas entre privilegiados y excluidos. Por mencionar algunos pasajes de México, el derecho al voto de las mujeres, la jornada de ocho horas de trabajo, el seguro social, las candidaturas ciudadanas e independientes para ocupar puestos de gobierno federal y estatal, etcétera, son producto de diversas luchas. En cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; primero como ciudadanos de un Estado-nación y, segundo, como ciudadanos con derechos particulares y diferenciados (ciudadanía étnica), han sido posibles a través de diversas movilizaciones masivas y luchas legales en el campo jurídico (De la Peña, 1999; Guerrero, 2000; Juan Martínez, 2015; Leyva Solano, 2007). En este sentido, la ciudadanía puede ser concebida como “un campo de fuerzas de los agentes sociales en la esfera pública y el mercado, (...) descolocarla de una ubicación significativa esencializada, focalizada en el Estado y resituarla en un contexto de estrategias cotidianas e inmediatas del poder entre las poblaciones” (Guerrero, 2000: 13). Así, más que una concesión del Estado, la ciudadanía se disputa en el campo (jurídico, social y político) y de esa lucha se pueden ampliar algunas prerrogativas, o en su caso, mantener aquellas por las que se pelea.

Retomando lo anterior, el conflicto de SJO se puede entender como una disputa por la ciudadanía en la cual se entrecruzan al menos tres tipos de discursos e ideales de ciudadanía: la del Estado, la local o comunal y la étnica.² Al entenderlo así, se pueden comprender los mecanismos que permiten que cierto tipo de personas puedan tener una

¹ En la antigua ciudad de Atenas, Grecia, “abundaban las obligaciones, mientras que los derechos eran precarios. No eran libres para participar en la esfera pública las mujeres, ni el resto de la familia del ciudadano; obviamente tampoco lo eran los esclavos, ni mucho menos los extranjeros” (Raphael, 2007: 15). Por su parte, Roma estableció una ciudadanía diferenciada entre la gente del imperio y los súbditos, “todos aquellos que estuviesen sometidos a su sistema legal tenían algún tipo de derecho, las prerrogativas eran distintas dependiendo de la posición que la persona ocupara en la jerarquía social, (...) la sujeción de las mujeres, los menores de edad, los esclavos y los extranjeros no conquistados se mantuvo igual que en la época de los griegos” (Raphael, 2007: 17).

² Como tal, la ciudadanía étnica no se aborda a profundidad en este texto, pero es importante mencionarla, ya que a través de ella el pueblo de SJO lo acoge en su lucha jurídica para demandar el reconocimiento y ser tratado como pueblo indígena ante las instituciones del Estado.

ciudadanía y quién de ellas puede llegar a ser gobierno (autoridad); a la par, ofrece una mirada hacia los grupos internos de la comunidad en pugna, en tanto agentes sociales inmersos en estructuras de poder luchando por imponer un imaginario de ciudadanía y un gobierno ideal; unos peleando por introducir nuevos mecanismos y normas reguladores invocando las formas de ciudadanía moderna, mientras que otros pretenden recrear la tradición. Para dar orden a las ideas, en este texto se discuten tres casos que develan el ejercicio de la ciudadanía, el gobierno, la rendición de cuentas y, por supuesto, los conflictos y tensiones que generan los cruces y encuentros de ciudadanías.

El primero trata de un grupo de autoridades que perdieron su ciudadanía política después de haber sido encontrados culpables de un desfalco durante el proceso de auditoría comunitaria. Aquí se observa que la ciudadanía tiene un papel activo en el desempeño de sus autoridades y que la comunidad tiene los mecanismos para realizar una auditoría y ejecutar las sanciones correspondientes.

El segundo aborda una disputa por los derechos ciudadanos entre el grupo evangélico y el grupo católico. El primero pugna por imponer una visión de ciudadanía con libertad de religión y fe, tal como lo establece la Constitución mexicana; mientras que el segundo, apelando a la tradición comunitaria, pelea por una ciudadanía articulada a una lógica comunal donde los cargos civiles y religiosos son parte inherente de la organización social del pueblo.

Por último, vinculado con el segundo, el tercero trata de dos migrantes que compitieron para la Presidencia municipal en dos ocasiones, pero el pueblo respaldó a la mujer en ambas ocasiones; sólo a ella se le reconoció la ciudadanía política comunitaria.

Aspectos generales de la ciudadanía local

¿Cómo una persona se convierte en un sujeto con derechos para participar en la toma de decisiones, ser autoridad en sus diferentes niveles, y tener derecho al disfrute de los bienes comunes? Nacer en la comunidad o tener padres sanjuaneros ofrece la posibilidad de ser considerado como gente de San Juan Ozolotepec, pero el reconocimiento, las obligaciones y los derechos son limitados. Sin embargo, éstos se potencian con la participación en los tequios, la cooperación para las fiestas, la

asistencia a las asambleas y, lo más importante, cumplir con los cargos del sistema de gobierno local. Este principio se encuentra en varios pueblos de Oaxaca, en el Catálogo de Comunidades Indígenas del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2016 se puede leer que la condición nativa sí es un componente importante, pero no es definitiva, ésta se refuerza con la participación activa en los tequios y los cargos. Y en este sentido, un *avecindado* es considerado como ciudadano en tanto se involucra en la estructura de la vida interna de la comunidad.

Tanto en San Juan como en otras comunidades de Oaxaca, existe una ciudadanía especial que es el “*comunero*” o “*comunera*”. Las personas que tienen esta cualidad se encuentran inscritos en un padrón reconocido por el Registro Agrario Nacional (RAN) y, para formar parte de éste, en San Juan, es requisito haber cumplido con los cargos básicos y estar al pendiente de las cooperaciones, asambleas y tequios. Como *comunero*, además de tener un título de posesión, tiene derecho a participar en la asamblea de *comuneros* y en caso de falta, es obligado a cubrirlo con una cuota previamente acordada. Quien es *comunero* o *comunera*, también tiene el derecho de fungir como autoridad de bienes comunales. Así, quien solamente es ciudadano, aunque tenga parcela no puede ser autoridad de bienes comunales porque el RAN solamente reconoce a aquellos que figuran en el padrón de la carpeta básica. En otros pueblos de Oaxaca, aunque no esté registrado en el RAN, para poseer una parcela (ser *comunero*) es necesario involucrarse con responsabilidad en los diversos cargos. Por ejemplo, en Las Delicias de la Sierra Norte zapoteca “es requisito para ser *comunero* con derechos, cumplir con todas las obligaciones y cargos. En Las Delicias, un ciudadano puede perder sus derechos agrarios cuando abandona sus cargos y deja de contribuir como ciudadano; pero puede recuperarlos volviendo a cooperar con la comunidad” (González Rojas, 2016: 39).

Aunado a lo anterior, una persona que cumple con humildad los cargos, respeta las tradiciones, acata las reglas y normas comunitarias, apoya a las autoridades, propone y gestiona proyectos, se considera un buen ciudadano. Pero otro que cumple los cargos a medias, se aparta de los asuntos comunitarios, es irrespetuoso, etcétera, es catalogado como mal ciudadano. Finalmente es en el velorio y en el sepelio donde se valida si una persona fue buen o mal ciudadano.

Cuando uno se muere, ahí está la autoridad, y todos los que puedan llegar pues. Aunque sea *comunero* o ciudadano, van todos. Como yo, vamos a

decir, serví un poquito de alcalde, comisariado, presidente municipal y “más empleos más atrás” como subregidor, teniente, topil, en el curato, “montón” de cosas, ¿no? Pues hay gente que dice, “vamos, vamos a cargar y dejarlo al panteón”, es una muestra de voluntad que hacen. Si no fue buen ciudadano, ya no va mucha gente. Es como una represión que le hacen. “Luego, luego” dicen, “no sirvió, no cumplió, mejor ni vamos”. Se entiende las faltas, pues el familiar se siente triste porque no llega la gente. “¿Quién lo carga?”. Aquí tenemos la costumbre de que hay que cargar al muerto (entrevista a don Jacinto Aragón, San Juan Ozolotepec, 14 de septiembre, 2018).³

La viñeta muestra que morir y ser enterrado de manera digna, con el respaldo y júbilo del pueblo, recordado y valorado como buen ciudadano, es una consecuencia directa de las obligaciones y responsabilidades que una persona asume en su vida. Esta regla también aplica para los migrantes; por ejemplo, en entrevista con los integrantes del Consejo de Gobierno Tradicional mencionan que los radicados en Oaxaca, en la Ciudad de México y en Estados Unidos se les reconoce la ciudadanía sanjuanera si son cumplidos con las cooperaciones para las fiestas y las mayordomías. Por consiguiente, la autoridad apoya con el financiamiento o traslado de los enfermos o el cuerpo en caso de fallecimiento. Si la familia decide enterrar al difunto en el lugar de residencia, las autoridades hacen acto de presencia en el lugar como un gesto de agradecimiento por todos los servicios prestados a la comunidad.

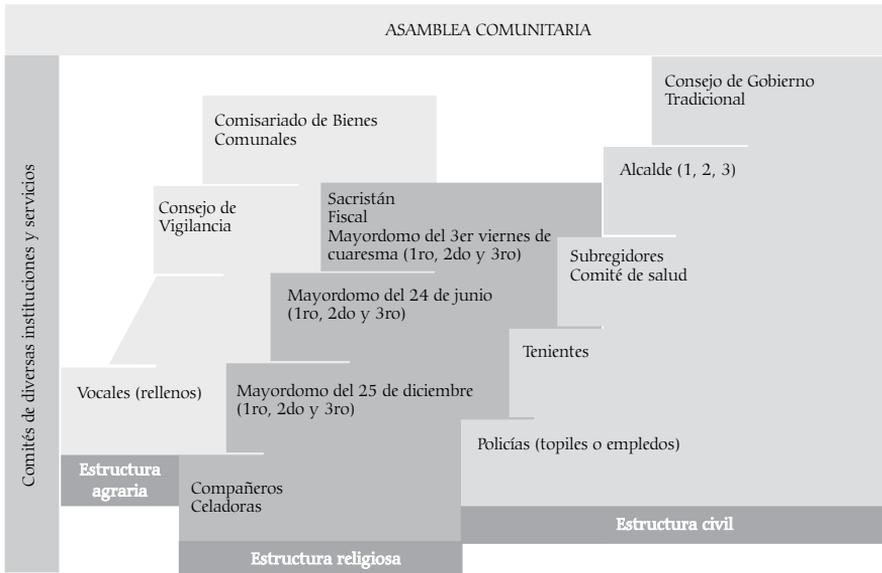
Como vemos, la participación en el sistema de cargos es uno de los componentes principales de la ciudadanía (véase ilustración 1). Si bien cada una de las estructuras tienen una carga más civil o religiosa, lo cierto es que los cargos de mayor rango, como la presidencia, cumplen funciones religiosas, el presidente encabeza y desempeña diversas actividades relacionadas con la religión católica, la cual tiene un 90 por ciento de la población total. Para los habitantes de la comunidad, cumplir con los cargos, con las cooperaciones y demás obligaciones que impone la comunidad, les permite acceder a los diversos servicios comunitarios, ocupar puestos de gobierno local, participar en los espacios de decisión y en la vida política de la comunidad. Asimismo, son beneficiados de las utilidades de la empresa forestal comunitaria. En el caso particular de los evangélicos que también viven en la comunidad, si bien tienen acceso

³Para proteger la privacidad de los informantes en el texto se usan seudónimos.

a los servicios, están vetados del sistema de gobierno y de la vida política. Por ser reacios a los cargos y las cooperaciones religiosas, se consideran como ciudadanos a medias.

Ilustración 1

ESQUEMA DE SISTEMA DE GOBIERNO COMUNITARIO REESTRUCTURADO



Nota: A partir de 2017 este esquema es el que funciona al interior de la comunidad, ya que el cabildo municipal pasó a ser una organización supracomunitaria en la que participan ciudadanos de las otras localidades del municipio de San Juan Ozolotepec.

Fuente: Elaboración propia.

Cuando las personas fungen como autoridades, la relación con el resto de la ciudadanía se da principalmente a través de la asamblea. Después de que el nuevo cabildo asume el cargo, en el primer mes convocan a una asamblea para priorizar las obras y actividades. Conforme avanzan los meses, a mediados del año se informa el destino de los recursos y en ella los ciudadanos manifiestan sus demandas e inconformidades. También es la asamblea la que decide si un cabildo o una persona puede o no continuar en sus funciones como autoridad. En caso de corrupción existe la posibilidad de que los integrantes del gobierno local sean cesados, encarcelados, exigirles reponer el recurso faltante y ser multados.

En el tema de rendición de cuentas, las autoridades de SJO lo hacen mediante dos entidades. De un lado, deben informar a la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, que es la entidad fiscalizadora de los recursos municipales; por otro lado, al interior de la comunidad están obligadas a rendir cuentas a los ciudadanos por medio de la asamblea. A mediados del año convocan a otra asamblea para informar sobre los avances, al final del año y del trienio, realizan un informe final de los gastos.

Para otros cargos, como el de mayordomía, la rendición de cuentas se hace en corto con todos los involucrados. Quienes fungen como mayordomos cabezos (titulares) se encargan de juntar todo el dinero que aportan sus auxiliares, llevan un control de gastos y al final de la fiesta realizan un informe general a sus auxiliares. En caso de que existan sobrantes generalmente se destinan para cubrir necesidades del templo católico o a veces deciden repartirlo entre todos.

Si bien todo lo anterior se puede considerar como algo particular de SJO, lo cierto es que comparte ciertos rasgos con varios pueblos y comunidades de Oaxaca. Uno de los rasgos fundamentales es el anclaje de la ciudadanía en algo que podemos reconocer como colectivo o comunal (Díaz Gómez, 2007; Maldonado, 2002); un principio de organización cultural, social y político del cual emanan los derechos, las obligaciones, las penalizaciones y demás normas regularizadoras; una fuente de pensamiento y acción que tiende a privilegiar el colectivo tanto en cuestiones infraestructurales como en asuntos recreativos y festivos, no sólo entre humanos, sino de forma integral con la flora y la fauna.

Relativo a la vida política, hay que agregar que los cargos se asumen en nombre de la familia, como apuntan los estudios clásicos de la comunidad, si el padre de familia se encuentra prestando un cargo, los hijos, o incluso los hermanos, no pueden ser nombrados como autoridades (Cancian, 1989; Torres Cisneros, 2003). Sintetizando, este tipo de ciudadanía tiene dos dimensiones de representación política, individual y familiar, una característica que no tiene la ciudadanía de Estado.

A partir de esta idea inicial se puede comprender la constante ponderación del interés común en las decisiones que toma la asamblea. A la negación de derechos y servicios a cierto tipo de personas subyace un compromiso de mantener el interés común por encima de los individuales y grupales. En el siguiente ejemplo analizaremos un caso de corrupción por las autoridades agrarias, el cual tiene como conse-

cuencia el cese de funciones, el encarcelamiento, la reparación de daños (multa) o, en caso contrario, el destierro.

Corrupción, expulsión y pérdida de la ciudadanía

En 1990, el pueblo de SJO decide reactivar⁴ la comercialización de la madera para generar recursos económicos y con ello financiar obras públicas de la comunidad para satisfacer las necesidades sentidas de la comunidad. Por ende, en el ejercicio de la ciudadanía, en asamblea se decide la creación de una “unidad de aprovechamiento forestal” operada por la propia comunidad. Se puede decir que esta iniciativa pertenece a un reclamo más generalizado de los pueblos de Oaxaca. Hay que recordar que, a finales de la década de los setenta, en la sierra mixe y en la sierra Juárez, las autoridades municipales y comunitarias se organizan y tienen varios encuentros y diálogos con el objetivo de encontrar las formas y las vías para cesar la actividad extractiva de la Fábrica de Papel Tuxtepec (Fapatux), una paraestatal que tenía concesiones en varias comunidades de la Sierra Norte. Como alternativa, generaron iniciativas y discursos comunales para que los propios pueblos se hicieran cargo de sus bosques (González Rojas, 2016: 39). En la misma línea, Claudio Garibay apunta que, en la década de los setenta, en alianza campesinos y funcionarios comprometidos con el activismo social, elaboran el discurso político del comunismo forestal. “Era un discurso perteneciente, de alguna manera, a aquella larga tradición comunalista mexicana, heredera del ejido colectivo posrevolucionario del periodo cardenista en la década de 1930, que exaltaba el valor superior de la vida en comunidad y que en su visión modernizadora se combinaba con un productivismo cooperativista y socialista” (Garibay, 2007: 257).

Aunque en San Juan no refieren las raíces de la unidad forestal a una tradición comunalista, claramente hay un interés por beneficiar la vida colectiva de la comunidad. Ante la ausencia del Estado para cubrir las necesidades del pueblo como carreteras, escuelas, electricidad y agua

⁴De 1950 a 1980, aproximadamente, la madera es explotada por empresarios externos con la promesa de llevar la carretera hasta la comunidad, construcción de una cancha, edificios públicos, pero la carretera sólo se queda donde se encuentra la madera y sólo construyen la cancha. Véase Wim Gijbers (2012).

entubada, entre otras, la comunidad encuentra en la madera una fuente de ingreso para financiar la construcción de espacios públicos y comunes.

En los noventa, el camino era muy cansado, eran cinco o seis horas para ir a Miahuatlán. Hay un lugar que se llama el Balcón, nada más lo atraviesas y ya estás en Santo Domingo, era un sueño romper esa cordillera de piedra. Entonces, estaban ahí los jóvenes que decían, “sí se puede”. Empezaron y convencieron a la autoridad municipal y comunal de que se animaran a abrir la cordillera para acortar el camino. ¿Pero con qué recursos? Pues de la madera, vuelven a vender la madera, pero ahora ya como una empresa, una unidad de aprovechamiento forestal (entrevista a María Pérez, ciudad de Oaxaca, 11 de abril, 2018).

A dos años de haber conformado la unidad se suscita un conflicto comunitario porque una parte acusa de desfalco a las autoridades de bienes comunales y al administrador de la empresa. Al respecto hay por lo menos dos versiones encontradas.

La Unidad Forestal no funcionó porque los directivos de ese tiempo robaron. Lo que era el comisariado y el presidente municipal se juntaban con el coordinador —de la empresa—, éste los empezó a manejar a su manera y cayeron en su juego. En ese entonces estaba Noé Silva —como coordinador de la empresa—, se empezó a ver el desvío muy fuerte. Yo estaba en México y allá llegaban muchachos de acá, yo les preguntaba cómo va el asunto, “va muy por los suelos, se están llevando el dinero, no hay nada de dinero”, decían. Estaban cortando muchísima madera, madera seleccionada que le vendían al triplay de Oaxaca, que era la que pagaba más. Lo recursos no llegaban para el pueblo, se lo repartía a sus gentes para amarrarlo e ir creciendo como equipo. En ese tiempo había un consejo de principales, pues a todos ellos se los jalaron. Les daban su azúcar, un bulto de fertilizante, un bote de líquido (plaguicidas), que en ese tiempo empezó a sonar por aquí. Los engañaban con eso, les daban bomba, motosierra y otras cosas. Entonces también empezó a organizar a la gente de la ciudad de Oaxaca. Cuando yo regresé a Oaxaca a mediados de 1992, me junté con ese grupo. Tenían desconfianza, pensaban que yo iba a escuchar y algunos dijeron “es el hijo del señor Rodolfo Cruz, no hay problema”. (...) El desvío era visible, todos los de la empresa empezaron a vestir muy bien, en ese tiempo la mayoría andábamos con huaraches, pero ellos tenían zapatos carísimos, si uno calzaba de 80 pesos o 90 pesos, ellos ocupaban de 400 pesos o de 500 pesos. En ese tiempo, a los que veíamos con zapatos que

eran los “cruceros”, eran los ingenieros forestales del Estado. Sólo ellos se ponían esos zapatos, la gente de aquí no, éramos campesinos. También se empezó a ver que ya tenían terrenos en Oaxaca, que empezaron a construir. Noé Silva, pues ya tenía su carro, sus hijos y la gente con quien andaba decían que se había sacado la lotería, pero era del bosque. Era muy obvio, les hicieron una auditoría, y salió que era muchísimo gasto en la compra de combustible, con eso querían engañar al pueblo (entrevista a Jerónimo Cruz, San Juan Ozolotepec, 14 de septiembre, 2018).

El desvío de recursos por parte de los directivos se puede dar por sentado, pero el problema se complejiza por la intervención de actores ajenos a la comunidad. De acuerdo con el señor Rodolfo Aragón, quien en 1991 funge como secretario de bienes comunales y documentador de la unidad forestal, el conflicto comienza por la intervención de Mauro Ortiz Carreño, cura del pueblo. En represalia a que le es negada la compra de una nueva camioneta, organiza a un grupo de mujeres y acusa a las autoridades de desvío.

Hubo un cura aquí que quería ya la ciudadanía. “La ley dice que cinco años ya tiene uno una ciudadanía, yo ya puedo desempeñar un carguito”, decía. Como él estudió, pensaba que podía ser un ciudadano de aquí, pero eso no se aplica. Un compañero me dice, estaba próxima la elección a comisariado, “¿qué te parece si le damos cargo a padre?, ¿tú qué dices, está bien o está mal?”. Y como entonces comenzábamos la explotación de madera. “Pues está bien que le demos de comisariado”. Pero yo le dije que está mal, al que le corresponde ordeñar la vaca somos nosotros, no el cura. Si quiere algo, que le cueste, pero la riqueza es de nosotros. Y creo que eso llegó a sus oídos del cura de que yo dije eso y nos echó el pueblo encima. En el primer año generamos un aproximado de 700,000 pesos pero él quería dinero para el carro del último modelo, nos decía, “aquí son ricos, aquí tienen dinero”. Teníamos el trabajo de la brecha para Santo Domingo. (...) Él no quería poco, si fuera 50,000 pesos a lo mejor le regalamos, pero quería 400,000 pesos. Dónde vamos a sacar, ya compramos una camioneta de tres toneladas, uno de tres cuartos para servicio de ir y venir del cerro, compramos el compresor y pistolas para abrir la carretera. Nos echaron el pueblo encima, nos quitaron la camioneta. [...] El cura nos acusó de que estábamos mal invirtiendo y comiendo el dinero, se pasó de listo porque tenía estudio, pero nosotros a pesar de ser “chochitos” somos honrados. Como pueblo no hay otro honrado, porque —en el pueblo vecino— el que

sirve de comisariado se lleva el dinero (entrevista a don Rodolfo Aragón, San Juan Ozolotepec, 14 de septiembre, 2018).

El 11 de noviembre de 1992 el cura acusó a los integrantes de bienes de comunales de estarse robando 30,000 pesos por cada metro cúbico de madera. Para ese tiempo, el metro cúbico se vendía a 40,000 pesos, es decir, fueron acusados de estarse robando el 75 por ciento. A simple vista no es creíble si se considera la compra de varios materiales para la apertura de la carretera. Si bien hubo desvío, posiblemente no fue tanto. Según don Rodolfo, los 2'000,000 (200,000 de ahora) que regresó el comisariado de bienes comunales, son los intereses generados por el dinero que un comisariado anterior había ingresado al banco.

A pesar de que los directamente acusados negaron el desvío, la asamblea sentenció que eran culpables, por ende, todos los empleados de la forestal y los integrantes de bienes comunales fueron cesados. Leovigildo Hernández y Noé Silva, presidente del comisariado de bienes comunales y administrador de la empresa, respectivamente, abandonaron el pueblo. Don Rodolfo también se fue del pueblo por 10 años, pero al regresar se reintegró a la vida comunitaria.

Las nuevas autoridades municipales y agrarias se encargaron de hacer la demanda y Leovigildo Hernández fue remitido a la cárcel de Miahuatlán donde estuvo recluido hasta que regresó el dinero del pueblo que tenía a su nombre en el banco. Por su parte, Noé Silva se escondió en la ciudad de Oaxaca y no se supo de él hasta que un 13 de octubre de 1995 las autoridades de SJO lo encontraron en el centro de la ciudad de Oaxaca, lo agarraron y lo golpearon. Ante este hecho intervino la policía y detuvieron a algunos de los agresores durante algunos días. Actualmente, en SJO no se considera la ciudadanía de estas dos personas, mientras que la de don Rodolfo tiene una gran legitimación social, ya que después de su regreso ha estado participando activamente y forma parte del grupo de los caracterizados.

De este caso podemos extraer unas primeras ideas de cómo funciona la ciudadanía en SJO. En la primera observamos que las personas no nativas, como el caso del cura, por más tiempo que vivan en la comunidad no adquieren la ciudadanía política de la localidad, pues no establecen ningún tipo de alianza en términos de parentesco ni se involucran en el sistema de cargos. La ciudadanía de estado vale para acceder a un número limitado de derechos y servicios, pero no puede acceder a los asuntos políticos de la comunidad de manera legítima.

Una segunda idea está relacionada con el papel activo que juega la ciudadanía en la auditoría y la rendición de cuentas de las autoridades. Dice la teoría de la auditoría y rendición de cuentas que la ciudadanía debe tener la capacidad de mantener el poder bajo control, domesticarla, controlar sus abusos y supeditarlo a ciertos procedimientos y reglas de conducta (Schedler, 2008), supervisar y restringir el poder (*accountability*) (Olvera, 2001, 2009, 2016). Si bien no se puede equiparar la figura de autoridad (comunitaria) con la del poder (democracia representativa), pues la primera debe su existencia a la voluntad de la asamblea comunitaria, mientras que el poder a menudo se vale por sí mismo, se puede decir que el mecanismo principal para la ejecución de una auditoría y rendición de cuentas es la asamblea.

Según Andreas Schedler (2008: 13), “la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”. En el caso vemos que existen las tres. Las autoridades justifican sus acciones con los ciudadanos a través de la asamblea (*answerability*); reciben opiniones ciudadanas a través de la asamblea (*receptiveness*) y cuando infringen las leyes son sancionadas con castigos (*enforcement*), o en su caso, premiadas si satisfacen las necesidades ciudadanas.

La asamblea funciona como una institución de denuncia, rendición de cuentas, auditoría y judicialización. A diferencia de la justicia estatal, el proceso de judicialización de San Juan es corto, la pena (cárcel local) dura unos cuantos días y es deliberada por la asamblea. Si la asamblea sentencia que el ciudadano debe ser remitido a las instancias estatales, como se observa en el caso, es porque la comunidad hace un uso estratégico de la justicia estatal. La lógica es: en tanto Leovigildo Hernández pague la falta, se quita la denuncia y recupera su ciudadanía. Es decir, la judicialización de una falta en el manejo de recursos es una apuesta hacia una justicia más restaurativa que punitiva.

En la democracia moderna, la relación de la ciudadanía con el gobierno es indirecta; un ciudadano solicita de manera individual información sobre cuentas y gastos del gobierno a través de una institución, la auditoría la lleva otra institución y, en caso de corrupción, el proceso de justicia también lo lleva otra entidad. Es decir, se crea una cadena burocrática.

Si bien las comunidades indígenas no cuentan con las instituciones y las burocracias que han implementado los estados para garantizar la

transparencia y la rendición de cuentas, sus principios y sus fines se puede verificar o cotejar de manera empírica en cómo se relacionan los pobladores con sus autoridades locales. Por ejemplo, a diferencia de las democracias representativas, en las que los vínculos entre la ciudadanía y los servidores públicos se establecen a través del voto secreto, las instituciones de vigilancia y auditoría; en las comunidades el vínculo se establece a través de la asamblea comunitaria. Ahí se nombra a las autoridades, ahí mismo se rinden cuentas y, en casos especiales, ahí también se nombra a los comisionados especiales.

Como hemos visto, es posible que el problema se haya agravado por la presencia del cura, pero también vemos que las personas, o sea la ciudadanía, vigilan no sólo las acciones de las autoridades directamente relacionadas con sus funciones sino también sus vidas privadas y familiares, pues son lugares donde se pueden observar los efectos de enriquecimiento o mantenimiento económico. Si la autoridad en turno cambia su forma de vida de manera drástica es indicio de una posible corrupción, y, por ende, un mal ciudadano. Sintetizando, la ciudadanía sanjuanera juega un papel muy activo para la rendición de cuentas.

La disputa por la ciudadanía entre los conflictos religiosos y políticos

En la década de los setenta del siglo pasado, llegó a la zona, como lo hizo en otras regiones del estado y el país, el Instituto Lingüístico de Verano (ILV). Las incursiones del controversial ILV, entre cuyos objetivos estaba el de evangelizar a la población indígena en su propia lengua, es la estrategia de entrada del protestantismo en regiones apartadas de los distintos países.⁵ En la zona de la Sierra Sur de Oaxaca, su primera entrada se da en San Jacinto Ozolotepec y Santa Catarina Xanaguá. Algunos pobladores de San Juan, que por cuestiones de trabajo se ha-

⁵El ILV se creó a la par de la Wycliffe Bible Translator (WBT, por sus siglas en inglés. Traductores Wycliffe de la Biblia). Una vez establecido se fusionó como una organización, pero con funciones específicas. Así el ILV queda como parte de la WBT, culto protestante que profesa la creencia en la redención a través de la muerte de Cristo; la divina inspiración y la autoridad de todas las escrituras canónica-protestantes dedicadas a traducir la Biblia a todos los idiomas del mundo. Desde esa fecha, el ILV se encargó de preparar las posibilidades de entendimiento del mensaje bíblico en la comunidad indígena y la WBT de distribuir los textos y de financiar los programas (Dávila, 1975).

bían instalado en las inmediaciones de San Jacinto, entablaron relaciones con los neoevangelizadores, y se convirtieron a su religión. Posteriormente, retornaron a San Juan e iniciaron su tarea de convencimiento con la población originaria. Con otras familias que se convencen, constituyen la Congregación Evangélica de la Iglesia Cristiana Independiente Pentecostés “Getsemaní” A. R.

El evangelio llegó aquí en el 2005, usted sabe que cada quien es libre de creer, cada quien puede decidir su creencia. Yo fui católico y todo, pero usted sabe, nosotros somos libres. Cuando vieron ese cambio la gente [los católicos] nos empezó a discriminar. Mis papás empezaron en el rancho, vivíamos en el rancho, pero cuando ya nos venimos, hay una ranchería que se llama La Cial, ahí hubo una escuela que fue del Conafe. Cuando mis papás se regresaron a la comunidad, unos muchachos se fueron al norte, ellos creyeron en la palabra de Dios y se unieron, y ya empezaron a hacer un grupo, se empezaron a reunir en una casa particular, y ahí empezó el problema de intolerancia religiosa. Fue cuando nos empezaron a excluir, que ya no tequios, que ya no servicios, que ya no asambleas. En una ocasión, nos bajaron (del camión) hasta allá arriba. Fuimos a dar un tequio a reforestar. Nos bajaron y nos corretearon. Nosotros dijimos, “ni modos, si no quieren nosotros seguimos normal”. Tenemos todos los servicios, pero nos empezaron a amenazar que con el agua, el drenaje (entrevista a un evangélico, 1 de mayo de 2018).

Ciertamente la Carta Magna garantiza y concede el derecho a la libertad de creencia religiosa: como ciudadano mexicano una persona es libre de practicar la religión de su agrado. Sin embargo, en los contextos rurales e indígenas esta libertad puede resultar contradictoria a la ciudadanía local. Generalmente, los problemas surgen cuando los conversos se rehúsan a cumplir con los cargos civiles/religiosos, los tequios y a faltar en las asambleas (Marroquín, 2007: 46). Cuando los conversos se niegan a cumplir con las normas vigentes, comúnmente son excluidos en los espacios públicos, se les niegan servicios como el agua, son agredidos públicamente, expulsados y en el peor de los casos, asesinados. De esta forma, la ciudadanía de los conversos queda en entredicho o definitivamente desconocida. Tales acciones han sido abordadas como gestos de intolerancia religiosa, de resistencia cultural (Marroquín, 2007) o como un conflicto entre derechos individuales y colectivos. Por supuesto que existen estos componentes, pero considero que otro aspecto

importante a observar son las reglas y normas locales a las que está amarrada la vigencia de la ciudadanía local; una ciudadanía que tiene una lógica diferente a la del Estado, como veremos enseguida.

En San Juan Ozolotepec, como dicen los conversos: porque así lo dice la Biblia, la palabra del Señor, por mandato bíblico se negaron a cubrir los cargos vinculados con la religión católica: la mayordomía y la cooperación para fiestas patronales. Para los cargos civiles y comunales se comprometieron a seguir participando. Obviamente, la postura de los evangélicos no agradó a la mayoría católica, pero fueron tolerados por un tiempo. Sin embargo, cuando se sumaron a la demanda de las agencias en participar en el proceso electoral de municipio, internamente fueron desconocidos y acusados de traidores.

La agencia estaba demandando su participación en el proceso electoral, bueno, el derecho de votar y ser votados. Nosotros, por el tipo de actitud que toma la comunidad, como evangélicos decidimos no involucrarnos. (...) La comunidad nos involucra involuntariamente, nos acusan de que nosotros estábamos apoyando a ellos, cuando en realidad estábamos ni a favor ni en contra, de ahí ellos empezaron a hacer acusaciones infundadas. (...) En ese tiempo estábamos de Comisariado, yo era tesorero y él —otro evangélico— era el suplente. Después de que nosotros terminamos el servicio fue que nos excluyeron totalmente de todo. Incluso amenazaron de que las mujeres no podían cobrar sus apoyos y hasta del Procampo (entrevista a un evangélico, 1 de mayo de 2018).

Si bien, como grupo evangélico no se sumó a la demanda de las agencias, algunos sí lo hicieron a título personal, motivo suficiente para acusarlos de estar apoyando a las agencias. En tanto seguían desempeñando los cargos menores, aunque con ciertas tensiones se les reconocía la ciudadanía, participaban en las asambleas y en puestos secundarios del municipio y del comisariado. De hecho, a decir de los evangélicos, ya siendo conversos continuaron cooperando, en algunas ocasiones, para tareas que tienen que ver con la religión católica, como la remodelación del templo. Entre 2008 y 2010, dos de los principales miembros de esa congregación cumplieron cargos en el comisariado de bienes comunales, una de las principales instancias de autoridad de la comunidad. Sin embargo, no fueron nombrados en cargos relacionados directamente con funciones religiosas como la figura del presidente o del alcalde, quienes dirigen ceremonias rituales al interior de la comunidad. Hasta ese momento se les reconocía la ciudadanía.

La renuencia a acatar las reglas vigentes tiene cierta coherencia, sumado a la libertad de religión, ya que la mayoría de los cargos a los que renuncian los conversos están conectados con la celebración de diversos santos y vírgenes católicos, figuras no venerables en la nueva religión, pues forman parte de la idolatría y, por ende, es una falta a la verdad bíblica. Asimismo, el alcoholismo es un motivo importante para la conversión y entrar nuevamente al ambiente festivo resulta contraproducente, ya que en ese espacio el consumo de alcohol tiene un lugar importante. Pero contrario a esta lógica, para los católicos, las actitudes de los evangélicos significan un atentado al entretejido y la imbricación de las normas que proveen un sentido a la vida comunitaria, que es trastocada y, como consecuencia, genera rupturas en los esquemas de cómo los habitantes piensan y conciben la organización de las actividades que desarrollan durante el año. Por ejemplo, el incremento de la población protestante tiene una repercusión directa para solventar los gastos de las fiestas y desempeñar los cargos comunitarios, que se traduce en un mayor desembolso de recursos y prestación de cargos sin descansos. A su vez, la renuencia a desempeñar funciones religiosas en los cargos principales es un cambio difícil de concebir, ya que “la organización social y política de las comunidades indígenas están marcadas por una fusión de lo cívico con lo religioso” (Montes García, 1999: 162), por ende, la sola posibilidad de alterar tal entretejido tiende a generar una situación conflictiva. Pero cuando el problema se magnifica y escala a otros espacios, las intervenciones continuas de las instituciones estatales, así como de otros organismos que participan para solucionar los problemas, debilitan la autonomía política de las comunidades, incluso “las desaparecen” (Montes García, 1999). Frente a la posibilidad de una vulnerabilidad y amenaza hacia la organización social y política, las respuestas generalmente son defensivas, y para ello se toman decisiones como la negación de servicios y derechos, la violencia y hasta el destierro. Si bien la costumbre se defiende como algo genuino y original y literalmente se protege con garras, no podemos pasar inadvertido que la fusión de lo cívico con lo religioso (como elementos constitutivo de los cargos comunitarios) se trata de una construcción de larga data que viene desde la conquista y la Colonia, como dice Roger Bartra: los “rasgos propios de la estructura colonial española —no se pueden tratar como— peculiaridades étnicas prehispánicas” (Bartra, 1998: 182).

A raíz del problema político-electoral, el resquebrajamiento de la convivencia comienza a finales de 2010 y principios de 2011. Para entonces, el liderazgo de los evangélicos se centra en la familia Alonso Silva; Leopoldo como pastor de la congregación y su hermano Naú (presidente municipal del trienio 2017-2019) como líder nativo con aspiraciones de disputar la presidencia municipal sin haber cumplido con los requisitos de la comunidad. Además, a través de las redes intercomunitarias tendidas por la congregación tiene acercamiento a las agencias capitalizando así el descontento que éstas tenían hacia la cabecera municipal y se convierte en una especie de traductor de las normas jurídicas y administrativas para que las agencias tengan acceso a los recursos y a las elecciones municipales.

Además de la ya negativa de los evangélicos en aspectos de cooperación y prestación de cargos comunitarios, la rebeldía de Naú a no respetar la estructura de los cargos comunitarios no fue del agrado de la gente de San Juan y fue interpretada como un atentado contra la costumbre y una traición al aliarse con las agencias. En realidad, para el propio Naú —y los evangélicos en general— no hay más ley ni ciudadanía que la del Estado, las del pueblo son cenizas del pasado, por ende, es necesario superarlas. “Entonces, nosotros ya teníamos derecho a votar y a ser votados, porque no nos dejaban ni participar en la asamblea, aquí se ocupaba usos y costumbres, se votaba a mano alzada al presidente, al síndico” (entrevista a un evangélico, 1 de mayo de 2018). Por su lado, el grupo mayoritario católico, además de la ciudadanía del Estado existe una interna que es válida únicamente para sus habitantes, y quien no puede mantenerlas acatando las normas se convierte en un ciudadano fantasma, un destino al que fueron marginados los evangélicos en los años posteriores.

Finalmente, en el año 2013 se revienta el problema. Uno de los líderes evangélicos ayuda a la agencia de San Andrés Lovene a reconectar la tubería que había clausurado el comisariado de bienes comunales por incumplimiento de contrato. En represalia, la asamblea decide encarcelar a los líderes, destruir casi por completo la construcción del templo evangélico,⁶ y excluir a los evangélicos de toda actividad política y demás derechos ciudadanos.

⁶Aunado al conflicto electoral, el grupo evangélico comenzó la construcción de su templo, que fue clausurado por las autoridades al no contar con un permiso y los evangélicos argumentan que la comunidad no cuenta con una normatividad de construcción. A pesar de

Fuimos a Gobernación por ese asunto y se tomaron acuerdos. A nosotros nos impidieron asistir a las asambleas aquí, decían que éramos traidores, que estábamos traicionando al pueblo, nos impidieron los tequios y los servicios. (...) Cuando estuvimos en la Secretaría de Gobernación, dijeron allá: “es que ellos no sirven”. Nosotros presentamos todos nuestros recibos de cooperación, nuestra credencial que estaba recién vencida. El de Gobernación les dijo: “cómo me dicen ustedes que ellos no hacen ningún cargo si me están mostrando evidencias”. Fue después de eso que nos impidieron los tequios y las asambleas (entrevista a un evangélico, 1 de mayo de 2018).

Si bien la conversión religiosa representó un conflicto, era llevadera, aunque con tensiones había cierta consideración en los cargos y servicios. El problema adquiere una mayor complejidad por el contexto político-electoral, y otro tanto por la intervención de los agentes e instituciones del Estado. El veto llegó a tal grado que, en una ocasión, las autoridades negaron el permiso para enterrar un difunto de uno de los conversos en el panteón municipal, pero ante la mediación de agentes externos y los propios familiares, el problema se resolvió con prontitud. Ante esto, los evangélicos descalifican la organización comunitaria y las decisiones que toman la asamblea y las autoridades. Todo esto abona a que hasta el día de hoy estén vetados de las actividades políticas internas.

Aunque Naú logró obtener la presidencia para el trienio 2017-2019, a través de la asamblea el grupo dominante reinventó los cargos municipales con la creación del Consejo de Gobierno Tradicional que ahora es la autoridad legítima del pueblo, dejando así fuera de San Juan Ozo-lotepec la organización y la ciudadanía municipal y, junto con ella, la ciudadanía de los evangélicos. Es decir, el mismo Naú y los evangélicos tienen derecho a votar y ser votados para ocupar cargos del orden municipal, pero no tienen derechos para votar y ser votados en el gobierno local. En cierta forma, son ciudadanos fantasmas, pues no se consideran en los espacios de decisión ni en los tequios ni en las cooperaciones y, aunque siguen trabajando sus parcelas ya no figuran en el padrón de comuneros. Asisten a los tequios de forma voluntaria porque hacen uso de los servicios como el agua, la luz, etcétera.

la clausura, la edificación avanzó por las noches o en los días en que las autoridades se encuentran ocupadas atendiendo el problema electoral con las agencias.

Para restaurar la ciudadanía de éstos, se ha dicho en asamblea que deben asumir los cargos tanto religiosos como civiles o, en su caso, pagar una cuota o dar un servicio equivalente y sin violentar el sistema de cargos. En este sentido, la asamblea funciona como “un espacio donde la parte dominante toma los acuerdos para tratar de mantener su posición de dominio dentro de la comunidad —y resguardar la tradición—” (Montes García, 1999: 163). Un ejemplo de esto es que, ante la demanda de la disidencia de participar en las elecciones municipales, con la presión de agentes externos, el grupo dominante cede, incluso acepta el cambio del voto de mano alzada a urnas, pero al interior tienen el control absoluto de la asamblea y por ende controlan todas las deliberaciones que en ella se producen. Mantienen el voto de mano alzada, la celebración de las fiestas y las funciones cívico-religiosas de las autoridades sustituyendo la figura del presidente municipal con la del presidente del gobierno tradicional. De hecho, podríamos decir que hacen una jugada magistral, reconocen la ciudadanía de Estado de los evangélicos en el nivel municipal, donde puede votar y ser votados al igual que los ciudadanos de las agencias, pero no tienen acceso a la ciudadanía local.

La disputa de la ciudadanía política entre migrantes

En el año 2015, en un proceso y formato atípico de elecciones, dos personas originarias de la comunidad con residencia externa compitieron para la presidencia municipal, pero sólo a una de ellas se le reconoció la ciudadanía local y, por ende, fue propuesta para contender por la presidencia. ¿Cuáles fueron los criterios que ponderaron los habitantes para reconocer la ciudadanía de una de ellas y negar la de la otra?

Antes de responder esta pregunta es necesario caracterizar brevemente el contexto político que vivió el pueblo en ese proceso electoral. En el año 2010, la agencia de Santa Catarina Xanaguía exigió⁷ a San Juan Ozolotepec (cabecera municipal) y a las autoridades electorales del estado, participar en las elecciones y tener lugar en el cabildo municipal. Como era de esperarse, la cabecera hizo caso omiso a la demanda de Xanaguía y a la recomendación del Instituto Estatal Electoral y de Participación

⁷Según exigió su participación pensando que de esa forma podría tener un mejor acceso a los recursos municipales como correspondía, ya que la cabecera no se los entregaba completos.

Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) y eligió a sus autoridades municipales como lo venía haciendo, sin la participación de las agencias. Ante esto, Xanaguá interpuso una demanda argumentando que sus derechos políticos habían sido violentados y que la elección no era válida.

En enero de 2011, las autoridades electorales invalidaron el nombramiento y de ahí vino una serie de reuniones para resolver el problema. Finalmente acordaron convocar a una elección extraordinaria bajo el formato de “mano alzada” y en ella participaron un número reducido de personas de las agencias. El cabildo que había sido elegido en la elección ordinaria, en esta ocasión conformaron una planilla y fue votado por los ciudadanos de la cabecera, tuvo mayoría de votos y fue reconocido por la autoridad electoral del estado de Oaxaca.

Para las elecciones del trienio 2013-2016, a la exigencia de la agencia de Xanaguá de participar en las elecciones del cabildo municipal, en 2013 se sumaron las agencias de San Andrés Lovene y Santiago Lapa-guá y esta vez exigieron cambiar el formato; en vez de mano alzada, anotar los votos en un pizarrón, pero esto no procedió. Al final acordaron realizar una consulta para definir el procedimiento electoral. De esta consulta resultó el mecanismo de elección por planillas, urnas y voto secreto, con la participación de las tres agencias. Mientras estaban en ese proceso, en la cabecera se suscitó un enfrentamiento violento entre los católicos y el grupo de pentecostales, hecho que impidió llevar a cabo las elecciones, por lo que el Congreso local designó a un administrador municipal, quien estuvo a cargo hasta mediados de 2015.

Para sustituir al administrador, la cabecera y las agencias acordaron realizar la elección el 14 de junio de 2015. En esa jornada compitieron Serafina Heredia Aragón y Naú Silvestre Alonso Silva. Ambos nacieron en San Juan Ozolotepec, los dos salieron de la comunidad siendo niños, estudiaron y se formaron en la ciudad como abogados, en el pueblo sólo habían cumplido cargos básicos. Para esta jornada electoral, Serafina fue propuesta como candidata en la asamblea comunitaria de San Juan, y Naú fue propuesto por las agencias y el grupo pentecostés de la comunidad. ¿En qué se basó la asamblea para reconocer la ciudadanía de Serafina y proponerla como candidata?

Naú, además de militar en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), sus familiares (el hermano como pastor y el papá como unos de los fundadores) y los integrantes del grupo religioso pentecostés eran renuentes a cumplir las costumbres y responsabilidades comunitarias y, en su

primer cargo fue cuestionado por su comportamiento público. Además, se había mostrado como un personaje crítico a la forma de gobierno y de administración de las autoridades anteriores. En cierta forma, Naú era un fantasma en la comunidad, tenía cierta presencia como un sujeto que cuestiona las tradiciones, pero sin legitimación.

Por su parte, Serafina, simpatizante del Partido Acción Nacional (PAN), pertenecía familiarmente al grupo mayoritario, todos católicos y guardianes de la tradición y el discurso de los derechos indígenas y la autonomía. Además de haber desempeñado algunos cargos religiosos y festivos, había tenido una cercanía como asesora voluntaria de las autoridades para resolver el conflicto electoral que mantenía la cabecera municipal con sus agencias.

Claramente observamos que la ciudadanía de Naú no tenía la misma legitimación que la de Serafina. Su cercanía al grupo pentecostés como abogado defensor y familiar, fue una de las referencias para profundizar su débil legitimación social.

Quien es ciudadano es quien vive en la comunidad, es quien está enlazado con la comunidad, desde el pueblo o lugar donde sea (Estados Unidos, Oaxaca, Monterrey, México...). Aquel que se va y se olvida de sus obligaciones, que se olvida de sus deberes aquí como ciudadano, pierde la ciudadanía. Entonces, en ese sentido, pues Naú no era nadie aquí, en San Juan Ozolotepec. No es nadie aquí, en esta comunidad, toda vez que nunca sirvió, nunca fue topil o no fue fiscal, no fue subregidor en el escalafón que nosotros manejamos. Entonces, por ello es que la comunidad no tiene el mínimo respeto hacia con él, porque no se lo ganó (entrevista a Anselmo Rivera, 14 de septiembre de 2018, San Juan Ozolotepec).

Para la administración 2017-2019, nuevamente las dos personas volvieron a competir. Esta vez, Naú Alonso Silva se registró ante la instancia electoral como ciudadano y vecino de San Andrés Lovene, ya que en su comunidad natal estaba desconocido y por ende le habrían negado la constancia de vecindad que exige el IEEPCO como requisito. Con el apoyo masivo de las agencias ganó las elecciones y fue nombrado presidente municipal, pero los habitantes del grupo mayoritario, los que tienen la hegemonía en la comunidad, impidieron que se instalara en el edificio municipal. De hecho, en vez de despachar en el edificio municipal como se hacía tradicionalmente, lo hizo desde una oficina en

Miahuatlán de Porfirio Díaz, lugar a donde acudían las agencias. Hasta el momento, en San Juan, Naú sigue siendo un ciudadano fantasma.

El reconocimiento de la ciudadanía a una persona y su negación a otra, habla de que ésta se valora a partir ciertos preceptos que se consideran como “buenos” y “malos”. Criticar, faltar el respeto o no ser humilde en los cargos, son señales de malas actitudes, por ende, indignos para la comunidad. En la medida en que asumen con humildad las responsabilidades que les asignan las autoridades, garantizan los derechos ciudadanos. En caso contrario, existe la posibilidad de perderlos o ponerlos en duda. Además, los cargos religiosos y civiles ofrecen al ciudadano la oportunidad de desplegar y ejercer sus habilidades de gobierno y administración municipal. Si la experiencia es valorada en términos positivos, la persona y la familia pueden adquirir una autoridad moral y convertirse en una figura honorable invitada para presidir eventos sociales y religiosos. Es decir, el ciudadano adquiere un lugar privilegiado en la vida interna de la comunidad.

No basta ser mexicano; para gobernar en San Juan hay que acatar el mecanismo con el cual se construye la ciudadanía. Este caso muestra que la idea del voto universal o como tal, el derecho de ser votado como un ciudadano mexicano, no se puede ejercer en tanto contraviene las normas locales. Demostración de esta afirmación es el propio caso de Naú como presidente municipal (2017–2019), ya que a pesar de haber llegado a la presidencia no pudo gobernar en el pueblo y fue obligado a hacerlo en Miahuatlán de Porfirio Díaz en una oficina improvisada. Por su parte, el pueblo organiza un gobierno local que da continuidad a la costumbre que venían practicando.

El mero hecho de no considerar a Naú como un prospecto para ocupar la presidencia municipal y posteriormente no respaldarlo con el voto, habla de que en este caso el proceso electoral funciona como un mecanismo de contraloría social, pues como señalan Schedler (2008), Hevia (2007) y Olvera (2009), a menudo la ciudadanía castiga a los funcionarios negándoles su voto. En este caso, la contraloría social se lleva hasta el extremo, pasa por todo el historial de Naú y su relación con las agencias en el conflicto electoral, misma que tiene como consecuencia la negación del palacio municipal.

Pues a raíz de las incitaciones de actores políticos, que ya han tenido experiencia ahí, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Caso del

presidente actual, el señor Nahú Silvestre Alonso, quien empezó a desestabilizar a las comunidades, empezó a meter ideas que eran ajenas a la realidad (entrevista a Anselmo Rivera, 14 de septiembre de 2018, San Juan Ozolotepec).

Con Naú no puede haber acercamiento, es un hombre muy violento, muy prepotente. No tiene mucho de licenciado, lo que más tiene es herencia de familia. Con una gente así es difícil de platicar, siempre le echan la culpa al otro y siempre han tenido eso, siempre se caracterizan por tener las cosas a la fuerza, por ganar el dinero con “madrazos” y con regaños.

(...)

Si son ciudadanos [se refiere al grupo evangélico que apoyó a Naú] ante la ley, pero ahorita ante la autonomía no son, pues están como fantasmas, como si no existieran para el pueblo. Ellos no tienen derecho a la asamblea, no pueden entrar, si entran los corren y más con la autonomía (entrevista a Pedro Zavaleta, 15 de septiembre de 2018, San Juan Ozolotepec).

A diferencia de cómo se describe la figura de Naú, ilegítimo, mal ciudadano y una mala autoridad, el presidente del Consejo de Gobierno Tradicional es legitimado y reconocido y los habitantes tienen confianza en él. La gente percibe bien la manera cómo ha gobernado y le reconoce su trabajo.

El que está de autoridad ahorita, de verdad, mis respetos a él [refiriéndose al presidente del Consejo de Gobierno Tradicional]. Tiene un corazón o un carácter que parece que no hay problema. De veras, ese Margarito, yo digo: “ay, ese Margarito ha aguantado mucho, ha pasado muchas cosas”. De hecho, el suplente del presidente Naú, él se da sus vueltas, trae su carro. Hace mucho negocio porque él tiene carro; volteo y lo estaciona aquí cerca del municipio, así como de burla. No tiene mucho que se puso bien pesado con Margarito cuando él le dijo que si podía quitar su carro y el respondió: “¿Te estorba mi carro?”. Le dijo: “sí, me estorba”. Él casi le pegaba a Margarito. A mí sí me daría mucho coraje. Aparte de que él y su gente te pone a dar muchas vueltas, todavía se pone así. El área del municipio tiene su propio espacio (entrevista a Juana Hernández, 14 de septiembre de 2018, San Juan Ozolotepec).

Si él [el presidente del Consejo de Gobierno Tradicional] en algún momento hace un informe y dice: “nos quedamos empatados o en ceros, ya no tenemos para poder estar en la marcha”, es algo creíble, porque él ha estado

respondiendo todo este tiempo para los gastos de la comunidad. No ha habido presidente en este tiempo, hace dos meses que tenemos legalmente a nuestro presidente del Consejo de Gobierno Tradicional y todavía no tenemos ningún recurso (entrevista a Sabina Aragón, 14 de septiembre de 2018, San Juan Ozolotepec).

De esta manera podemos plantear que si bien la comunidad no cuenta con instituciones al estilo del Estado, la asamblea es el gran espacio donde se informa de las actividades de las autoridades y ahí mismo se validan sus conductas. En este caso, los resultados del trabajo que han rendido las autoridades del Consejo de Gobierno Tradicional han sido validados por la población, lo que se constata al conocer las opiniones como las que acabamos de leer, pero también participando en los tequios, involucrándose en las fiestas, en la preparación de alimentos, los adornos, incluso en el montaje del escenario, como el que se vivió para el evento de las fiestas patrias.

Reflexiones finales

A partir de los casos conflictivos que hemos revisado, en esta parte puntualizo algunas ideas claves en torno a tres factores: la conexión que existe entre la ciudadanía de Estado y la de *SJO*; el funcionamiento y la articulación de la participación ciudadana con la asamblea y con los cargos cívico-religiosos, y finalmente, acerca de las respuestas que elaboran los ciudadanos ante situaciones novedosas y/o amenazadoras.

Como hemos visto, la relación que existe entre la ciudadanía de Estado con la local se da básicamente a través del conflicto, que en lo cotidiano pasa desapercibido, pero siempre está latente. Así, ante el surgimiento de eventos disruptivos se develan las lógicas y la naturalezas de cada una. Entonces vemos, por un lado, que en la ciudadanía estatal se anteponen los derechos y las garantías de índole individual, es decir, las acciones políticas se conducen para satisfacer las necesidades y aspiraciones individuales. Por otro lado, en la local (*sanjuanera*) que llamaré comunal, el interés colectivo se muestra como el referente principal de todo proyecto político de la comunidad, se privilegia la idea de resguardar los lugares, objetos y creencias de uso común, el agua, la flora, el territorio, la iglesia, la fiesta, etcétera.

En lugar de lo que llamo “ciudadanía comunal”, en algunas ocasiones se ha empleado el concepto de “ciudadanía comunitaria”,⁸ pero éste se presta a confusión con el modelo comunitarista norteamericano. Si bien esta tiene una fuerte crítica al individualismo liberal y al yo desvinculado (Benítez Romero, 2004), al mismo tiempo deja intacto la propiedad privada e imagina una gran comunidad articulada a partir de valores éticos y morales. Ciertamente, la ciudadanía comunal comparte rasgos con la ciudadanía comunitaria, la diferencia radica en que la primera tiene como referentes principales a la propiedad colectiva o comunal de los bienes, el sistema de cargos, fiestas, tequio, y está restringida a pequeñas comunidades y no a una gran nación.

La ciudadanía comunal se puede entender como aquella que tiene como principio el disfrute colectivo de los bienes naturales, culturales y sociales. Parte del supuesto de que las acciones públicas de una persona alimentan los deseos y esperanzas del colectivo, pero éstas no están libres de críticas y cuestionamientos; justamente los imaginarios del buen ciudadano se disputan la hegemonía de manera permanente. Por lo tanto, no se trata de una categoría estática sino en constante elaboración. Incluso habría que decir que interactúa constantemente con otros sistemas ciudadanías de las que retoma algunos componentes en tanto se legitime.

Sus dinámicas de innovación y resistencia están relacionadas con los procesos históricos, las relaciones interculturales, los fenómenos globales y, por supuesto, con las fuerzas del sistema capitalista. La diversidad religiosa, la militancia en partidos, el movimiento feminista, la migración, posiblemente sean los fenómenos que más han incidido en la reconfiguración de la ciudadanía. En varios pueblos éstos han sido motivos de largas discusiones y conflictos entre los habitantes de cada comunidad (Montes García, 1999).

Respecto a la participación ciudadana en los asuntos políticos y de la gobernabilidad del pueblo se puede decir que en SJO tiene una naturaleza activa; a través de la asamblea los ciudadanos eligen, auditan y exigen justicia a sus autoridades. Si bien se pueden crear espacios y comisiones especiales para casos muy concretos, la contraloría social y la rendición de cuentas en SJO forzosamente pasa por la asamblea.

⁸Véanse los trabajos de Will Kymlicka, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

Finalmente, a partir de los casos de San Juan Ozolotepec, que transforma su Cabildo Municipal en un Consejo de Gobierno Tradicional que nombra a una mujer como su presidenta sin cumplir con los requisitos tradicionales de ciudadanía, se puede inferir que los sistemas normativos internos y la ciudadanía comunal tienen la capacidad de reinventarse ante eventos y hechos extraordinarios. Frente a una amenaza a su existencia o para responder los requisitos del aparato burocrático, los jóvenes y/o mujeres pueden ser nombrados como autoridades. Ante la posibilidad de una irrupción en la configuración de la ciudadanía, ésta se ciñe a la tradición y se ancla con más fuerza en lo comunal, cerrando así el paso a ciertos componentes de la ciudadanía de Estado.

Fuentes consultadas

- BARTRA, Roger (1998), "Violencias salvajes: usos, costumbres y sociedad civil", en *Claves de razón práctica*, núm. 87, pp. 64-67.
- DÁVILA, Carlos A. (1975), "El ILV y la penetración ideológica", en *La Crónica*, Lima, Perú.
- DE LA PEÑA, Guillermo (1999), "Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada", en *Desacatos*, núm. 1, México, pp. 1-16.
- GARIBAY, Claudio (2007), "El dilema corporativo del comunismo forestal", en *Desacatos*, núm. 23, México, pp. 251-274.
- GONZÁLEZ ROJAS, Aldo (2016), *Monografías de comunidades zapotecas xhon y xidza de la sierra norte de Oaxaca. Catálogo de comunidades indígenas del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, México, Oaxaca, SAI, CDI.
- GUERRERO, Andrés (2000), "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura", en Andrés Guerrero (ed.), *Etnicidades*, Quito, Flacso Ecuador, pp. 9-60.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2007), *Contraloría social y protección de programas sociales*, conferencia presentada en el Seminario "Candados y derechos", México.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel (2015), *Construcción de la ciudadanía, poder local y desarrollo en municipios oaxaqueños de sistemas normativos internos*, tesis de doctorado, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- LEYVA SOLANO, Xóchitl (2007), "¿Antropología de la ciudadanía?... étnica. En construcción desde América Latina", en *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, vol. 1, México, pp. 35-59.

- MALDONADO, Benjamín (2002), *Autonomía y comunalidad india. Enfoques y propuestas desde Oaxaca*, México, Oaxaca, Centro INAH-Oaxaca, SAI, CMPIO, CEDI.
- MARROQUÍN, Enrique (2007), *El conflicto religioso. Oaxaca 1976-1992*, México, UNAM, UABJO.
- MEJÍA PIÑEROS, María Consuelo y Sergio Sarmiento Silva (1987), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI Editores.
- MONTES GARCÍA, Olga (1999), "La dinámica de los conflictos religiosos en Oaxaca, 1975-1990", en *Sociológica*, núm. 14 (41), México, pp. 157-179.
- OLVERA, Alberto J. (2001), "La construcción de la ciudadanía en México en los albores del siglo XXI", en *Sotavento*, núm. 9, México, pp. 35-48.
- _____ (2009), *La rendición de cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana*, México, SFP.
- _____ (2016), *Ciudadanía y democracia*, México, INE.
- RAPHAEL, Ricardo (2007), *La institución ciudadana*, México, Nostra.
- ROBLES HERNÁNDEZ, Sofía y Rafael Cardoso Jiménez (comps.) (2007), *Floriberto Díaz. Escrito: comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, México, UNAM.
- SCHEDLER, Andreas (2008), *¿Qué es la rendición de cuenta?*, México, IFAI.

Matriarcado de patriarcas. Género y participación política en Juchitán, Oaxaca

*Guadalupe Estela Peralta Santiago**

A nivel estatal, nacional e internacional, al municipio de Juchitán de Zaragoza, en la región del Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, se le identifica fundamentalmente por cuatro características: las fiestas tradicionales llamadas “Velas”; el mercado ofreciendo productos prácticamente desde que amanece hasta que anochece; el empleo habitual de la lengua zapoteca en el ámbito público y privado, la defensa de la misma como factor clave de su identidad cultural, y los muxhes, que son hombres que asumen roles de mujeres. En los dos primeros escenarios, fiestas y mercado, domina la presencia de las mujeres: robustas, que ríen a carcajadas, hablantes de zapoteco, ataviadas con la enagua y huipil tradicional, de vistosos colores; de ahí que también se le haya llamado “Juchitán de las mujeres”.

En las fiestas por lo general (no sólo en las “Velas”), las mujeres son dueñas del entorno. Ellas son las encargadas de planear la misma; organizan las actividades previas, como la invitación casa por casa; dirigen, controlan y ejecutan las actividades de elaboración de alimentos, el reparto de los mismos y la atención de los invitados; lucen ataviadas de trajes regionales bordados a mano, bailan entre ellas o con sus parejas. En tanto en el mercado, son quienes atienden, venden y compran en todas las áreas; son excelentes comerciantes, regatean, intercambian productos y negocian precios, al tiempo que socializan los acontecimientos que atañen al municipio o acontecen en los municipios circunvecinos.

Esta visibilidad que su quehacer genera en ambos espacios, les da fuerza, presencia y poder en el seno familiar; pero también el reconocimiento en el plano social que, desde miradas externas, ha dado paso a la creación del mito del matriarcado. Sin embargo, este papel que desem-

* Investigadora independiente y consultora en temas de género, participación política y estudiantes indígenas.

peñan las mujeres carece de un valor formal reconocido para la toma de decisiones y las estructuras de gobierno, pues la sociedad juchiteca también se configura como un sociedad patriarcal en donde la participación política de las mujeres es limitada y donde se violentan sus derechos político-electorales.

Si bien es cierto que suele relacionarse a las poblaciones indígenas con condiciones de ruralidad, que eligen a sus representantes en asambleas y se gobiernan por “usos y costumbres”, el caso que se presenta es el de una comunidad indígena de tipo urbano, regida por el sistema de partidos y donde se ejerce la democracia representativa.

El marco normativo

El ejercicio de los derechos de las mujeres ha sido una lucha constante, particularmente el de los derechos políticos, mismos que en México se han reconocido de manera lenta a partir de la obtención del derecho al voto para las elecciones municipales en 1947, cuando las mujeres pudieron votar y ser votadas, y con la misma acción en el escenario federal en 1953, ejercido por primera vez el 3 de julio de 1955. En el camino andado, las condiciones y necesidades sociales y políticas del país han contribuido a éstos, como también el marco internacional y nacional que se ha desarrollado. El ideal político fundamental para los seres humanos que vivimos en sociedad, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Es decir, contempla el derecho a ser tratados de manera igual en las esferas política, social y económica; seamos mujeres u hombres.

En el plano internacional, los avances para alcanzar la igualdad real entre mujeres y hombres se ha cimentado en dos importantes convenciones en las que se reconoce que la discriminación y la violencia contra las mujeres impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad: 1) la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), y 2) la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará,

Brasil). Ambas fueron firmadas y ratificadas por México, en 1981 y 1998, respectivamente.

En materia de participación política ha marcado la pauta la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, China, en 1995, donde se contemplaron las disparidades en el ejercicio del poder y la toma de decisiones. La Plataforma de Acción exigió a los firmantes la adopción de una amplia gama de medidas y objetivos que deben ser protegidos tanto por los gobiernos como por los partidos políticos, los órganos nacionales, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las instituciones de investigación y académicas, los órganos subregionales y regionales, las organizaciones no gubernamentales e internacionales, por organizaciones de mujeres y por la propia Organización de las Naciones Unidas (ONU).

A partir de lo anterior, en el plano nacional se acelera la necesidad de promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre géneros con la promulgación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres en 2001. Dos años más tarde, con la publicación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se establece la obligación del Estado de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. En 2006, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres establece las acciones dirigidas a lograr la igualdad sustantiva en los ámbitos económico, político, social y cultural; al año siguiente, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia articula medidas dirigidas a lograr una sociedad no violenta bajo los principios de igualdad, de no discriminación y dignidad.

Como base de todo ello se encuentra el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que, entre otros temas, contempla el respeto a los derechos humanos (art. 1º); el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas (art. 2º); la igualdad entre mujeres y hombres (art. 4º); la paridad de género que los partidos políticos deben observar en la postulación de sus candidaturas (art. 41, I), y el municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa (art. 115).

En el tema de género y pueblos indígenas, el mismo artículo 2º constitucional ha tenido varias reformas. En 2001, al establecer que como atributos de la autonomía se consideran: “Aplicar sus propios sistemas

normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, *de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres*" (apartado A, fracc. II).

En lo referente a la praxis autonómica de participación y representación política: "Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, *garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones*". En este último renglón la redacción fue modificada en 2015 para señalar que el derecho debe garantizar "*que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad*; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados" (apartado A, fracc. III). Es decir, se cuenta con un marco normativo que obliga al diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas en materia de igualdad, que construya una vida libre de violencias, posibilite la participación política en igualdad de circunstancias y promueva el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas a través de acciones e instrumentos con perspectiva de género.

Género, desigualdad y espacio local

Aunque el artículo 4º de la CPEUM expresa que mujeres y hombres somos iguales ante la ley, en el ejercicio de los derechos político-electorales, la igualdad puede entenderse desde dos perspectivas (Ferrajoli, 2000): como igualdad formal o política, o bien como igualdad sustancial o social. Desde la primera perspectiva, se entiende que las y los ciudadanos tienen el derecho de participar en el gobierno de su sociedad, en tanto que somos iguales ante la ley. Bajo la segunda, se refiere a la igualdad de oportunidades en la vida, para realizarse o para alcanzar las mismas metas (Bobbio, 1993); sin embargo, las diferencias sociales y económicas "se convierten en privilegios o discriminaciones sociales que deforman la identidad y determinan la desigualdad" (Ferrajoli, 2000).

Las diferencias generalmente están definidas por las condiciones físico-biológicas que el sexo determina y que condicionan el trato a las

mujeres y a los hombres; esto se convierte en una norma durante el proceso de socialización. Es decir, nacemos mujeres u hombres, pero la vida en sociedad nos construye identidades con base en los roles socialmente asignados y sus estereotipos y que a su vez están definidos por la cultura y el momento histórico, generando así las desigualdades que impactan en diversos planos: político, económico, social y cultural.

En el escenario político, la escasa presencia de las mujeres deriva de que la actividad política sigue siendo considerada una actividad pública, por tanto, el escenario de lo público es el campo de acción de los hombres; mientras que el de las mujeres, lo es el espacio privado que viene asociado con el hogar. De esta forma, factores como la construcción cultural de la diferencia sexual, las necesidades económicas y políticas, las demandas sociales tanto locales como regionales, las relaciones de poder, las nuevas construcciones familiares, entre otros, afectan la participación y la construcción de ciudadanía, anulándola, limitando o condicionándola.

La marcada diferencia de la distribución de los espacios en función del género ha generado desigualdades que, a la luz de nuevos procesos y condiciones sociales, se han visto trastocadas cuestionando de manera creciente desde el interior de las comunidades el papel y los espacios a los que se había confinado a las mujeres, especialmente respecto a los espacios formales e institucionales de toma de decisiones, tanto en el sistema de partidos, como en los sistemas normativos indígenas (Barrera y Massolo, 1998). De ahí que de manera paulatina se haya dado paso a un amplio abanico de formas, posibilidades y grados de participación de las mujeres, que van desde el extremo de exclusión y subordinación total, hasta la existencia de espacios en los que tienen una participación plena y la representación de ambos géneros es equilibrada (Juan, 2015).

Al mismo tiempo, la diversidad en las formas y grados de participación está condicionada por factores como las diferencias en las prácticas comunitarias, las necesidades y realidades de cada comunidad, las necesidades, posibilidades y realidades de cada mujer, así como los equilibrios y juegos del poder local. Tales elementos pueden explicar cómo es que las dificultades y obstáculos que las mujeres enfrentan para el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, en ambos sistemas de elección, son similares. Sin embargo, en los Sistemas Normativos Indígenas las dificultades se pueden potenciar por el hecho de ser sociedades tradicionales en donde las diferencias de género están más arraigadas; es

decir, privan los factores culturales y no precisamente relacionados con el techo de cristal o el piso pegajoso, sino a los que están en función de los usos y costumbres.

Oaxaca: dos formas de elección

En el estado de Oaxaca coexisten dos formas de elección y de ejercicio de los derechos político-electorales: el sistema de partidos (153 municipios) y los Sistemas Normativos Indígenas (SNI) (417 municipios). En ambos sistemas la presencia de las mujeres en el poder ha mostrado avances, pero no deja de ser bajo, pues de los 570 municipios que integran el estado, en el año 2016 fueron electas 61 mujeres como presidentas municipales: 38 mujeres por el sistema de partidos, y 23 por Sistemas Normativos Indígenas.

En la reforma electoral de 2015 se estableció que, para homologar las elecciones federales con las locales, por única ocasión el periodo de los ayuntamientos del régimen de partidos políticos sería de dos años; en los de SNI se mantiene igual, por tanto, hay diferencias respecto a los datos desagregados por años. Para 2018-2019, la cifra ascendió a 73 presidentas electas: 52 por el sistema de partidos, y 21 por Sistemas Normativos Indígenas. En las elecciones de 2021, bajo el sistema de partidos fueron electas 92 mujeres como presidentas municipales; en tanto que en las elecciones por SNI en 2022 se eligieron a 30 mujeres como presidentas municipales, si bien es importante considerar que hay un conjunto de municipios cuyo periodo de gobierno es de un año, año y medio o dos años.

Margarita Dalton (2012) ubica la participación de las mujeres en el ámbito municipal oaxaqueño en el año 1962, con Luisa Clara Chávez Chora, quien a la edad de 29 años asume de manera interina la presidencia municipal de Juxtlahuaca (región Mixteca), tras el asesinato del titular Gregorio Velasco y la negativa de todos los regidores hombres a asumir el puesto, por lo que el cabildo decidió que fuera ella.

Más de una década después, las primeras presidentas municipales electas fueron: Margarita Cruz de Matamoros, de Santiago Tamazola (región Mixteca) para el periodo 1978-1980, y Elasia Edilia Infante Peláez, quien asumió la presidencia municipal de San Juan Cacahuatpec (región Costa) para el periodo de 1978 a 1980 por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

En tanto, en los Sistemas Normativos Indígenas, antes llamados “Usos y Costumbres”, si bien aún no contaban con el reconocimiento legal, en la realidad las comunidades realizaban sus elecciones de acuerdo a sus reglas propias, es por ello que en 1986 Macrina Ocampo Hernández, mujer indígena chinanteca, asumió la presidencia en el municipio de San Juan Lalana (región Papaloapan), nombrada por su comunidad para el periodo 1986-1989. En ese municipio una gran parte de los hombres tenían antecedentes penales (reales o falsos) por defender sus tierras comunales, lo que ejemplifica cómo la llegada de las mujeres a un cargo puede ser circunstancial y/o derivada de una situación compleja.

En los municipios que integran el estado de Oaxaca, con el paso del tiempo, los liderazgos de mujeres se han ido matizando; de ahí que actualmente el acceso de la mujer a cargos de representación se dé por diversos factores, entre los que destacan:

1. La composición y tipo de familia, ya sea por la migración del jefe de familia, el fallecimiento de éste, su ausencia del hogar familiar por algún motivo, o bien la situación de madre soltera.
2. El acceso de las mujeres a la educación y/o mayor habilitación profesional les ha permitido conocer y exigir el respeto a sus derechos y ser reconocidas y consideradas para ocupar cargos. El reto ahora es desempeñar un papel político que les permita crear redes de apoyo, seguirse preparando para el ejercicio de la política, capacitarse y asesorarse en temas del quehacer político y, sobre todo, aplicar la sororidad en esta actividad en la que se ha avanzado muy lentamente.
3. El acceso a la información y a las redes sociales: pese a las condiciones de cobertura del servicio de internet en la geografía oaxaqueña, su existencia ha permitido conocer y compartir sucesos, información y datos que contribuyen a la formación de las mujeres políticas, la creación de redes con colectivos radicados en diversos espacios geográficos y el intercambio de experiencias.
4. Las nuevas disposiciones legislativas, las reformas constitucionales y las acciones afirmativas. Estas últimas, en tanto medidas que pretenden acelerar la participación de la mujer en condiciones de igualdad, en todos los ámbitos, para el goce de las libertades fundamentales y de sus derechos humanos.

Así pues, los liderazgos, producto de lo anteriormente citado, se han formado y/o fortalecido desde dos frentes: por una parte, el movimiento feminista, que ha incidido en los cambios legislativos en beneficio de las mujeres para modificar el escenario que posibilite su participación en los procesos electorales; esto es, la suma de esfuerzos de varias generaciones de mujeres, quienes han buscado superar prejuicios y estereotipos de género que sostenían que las mujeres no tenían la capacidad para participar en la política (Medina, 2010). El resultado ha sido la visibilización de la participación de las mujeres en la contienda política desde el escenario local hasta el federal. Por otra parte, el movimiento indígena ha hecho lo propio demandando cambios legislativos que reconozcan legalmente su derecho a ser diferentes, el respeto a sus prácticas y formas organizativas, y el reconocimiento a la elección de sus autoridades.

En este sentido cobran mayor interés los procesos participativos y de construcción de ciudadanía de las mujeres en los espacios locales, pues representan el escenario donde estas condiciones se pueden desarrollar para fortalecer la democracia, analizar y evaluar las dinámicas resultantes de los procesos para orientar el tipo de desarrollo que se requiera. Apunta Ziccardi (2003) que “fue en los gobiernos locales, primero municipales y luego estatales, donde se inauguraron en México los procesos de alternancia política que permitieron avanzar en la transición democrática”.

La experiencia oaxaqueña muestra que, ya sea que el espacio local sea rural, semiurbano o urbano, en mayor o menor medida la participación de las mujeres se concentra en cuestiones y tareas vinculadas a las necesidades básicas de la familia y la comunidad; mientras que los cargos de poder en organizaciones e instituciones políticas continúan correspondiendo a los hombres. Esto es así porque históricamente se han impuesto a las mujeres diversas barreras, roles y estereotipos que deben derribar para incursionar en política, ya que antes de pensar en participar en lo público deben ocuparse del cuidado de los hijos e hijas, del hogar, etcétera, para poder participar lo cual no sucede con los hombres. Es decir, de acuerdo al sistema de valores de la sociedad en la que se encuentre, las labores y cargos que cada uno de los sexos desempeña, cuenta con más o menos valor y reconocimiento social.

Sistema de partidos

La CPEUM, en el artículo 35, párrafos I y II, estipula que son derechos de las ciudadanas y los ciudadanos votar y ser votados para todos los cargos de elección popular cumpliendo los requisitos que marca la ley. En este sentido, si bien las cuotas de género, primero, y ahora la paridad, han coadyuvado a un mayor acceso de las mujeres en la competencia por puestos o espacios de poder, existen otras barreras tanto en el ámbito público como en el privado que afectan este proceso; algunas son del ámbito cultural, otras pueden ser legales y unas más de organización de la sociedad.

En el orden cultural, las barreras que afectan el proceso de participación de las mujeres son invisibles y se les conoce como “piso pegajoso” y “techo de cristal”. El primero se relaciona con las dobles o triples jornadas de trabajo que las mujeres desarrollan, independientemente de la condición de urbanidad o ruralidad donde se encuentren, pues siguen siendo las principales responsables del trabajo doméstico y del cuidado de las personas. Esto implica un piso pegajoso que impide despegar y participar de la vida cultural, económica y política de su comunidad. Pero también se suelen encontrar con un tope o techo de cristal que les impide desarrollarse y avanzar en la vida pública. Ambos obstáculos son normas no escritas, producto de estereotipos y construcciones culturales que definen las sociedades a través del tiempo, y que impiden o dificultan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en igualdad con los hombres.

Por su parte, los obstáculos legales se presentan mediante la interpretación que los partidos políticos hacen de la ley electoral, para su beneficio y el fortalecimiento de las candidaturas. Más aún, los partidos llegan a ser parte de un entramado de herencias políticas y cacicazgos que, coincidiendo con Bataillon (1997: 46), en las regiones del estado “los elegidos en los municipios representan a los grupos sociales dominantes; conocen los lugares y a las personas, heredan el poder que retienen en el seno de familias poderosas, a veces por varias generaciones. Estos caciques tienen grados muy variables de legitimidad local, que se añan a la legitimidad de una afiliación política nacional”.

En cuanto a los obstáculos relativos a la organización de la sociedad, se puede decir que las mujeres se enfrentan a grupos de interés económico y político existentes tanto dentro como fuera de las comunidades

y las estructuras de poder gubernamental que buscan impedir su acceso al escenario político. A ello se suma el tráfico de influencias, las disputas familiares y conyugales o la personalidad autoritaria, entre otras, que se sobrepone a aspectos como el nivel de escolaridad, las actividades realizadas en bien de la comunidad y los liderazgos.

Los obstáculos mencionados llegan incluso a amenazar la vida de las mujeres y sus familias no sólo en la competencia por el poder, sino al tratar de mantenerlo y trascender en sus cargos, con lo que en el ambiente político se genera la llamada “violencia política” que ha devenido en un tema de gran relevancia en la agenda pública y cuya visibilización es cada vez más frecuente.

En Oaxaca, el 30 de mayo de 2020, el Congreso del Estado reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSE), la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO) y la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, importantes para impulsar y garantizar el acceso de las mujeres a cargos de elección popular (IEPCO, 2020).

Particularmente la LIPEEO define la violencia política contra las mujeres en razón de género como:

Toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género ejercida dentro de la esfera pública o privada, cuyo objeto o resultado es limitar, anular o menoscabar el reconocimiento o ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres; el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo; el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones y la libertad de organización; el acceso y ejercicio a las prerrogativas, cuando sean precandidatas, candidatas o ejerzan un cargo público.

A este respecto, el Código Penal establece que el ejercicio de este tipo de violencia amerita prisión de tres a ocho años y de 150 a 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

Sin duda, estos avances capitalizaron las experiencias del proceso electoral del 1 de julio de 2018 cuando tras los resultados, algunas presidentas municipales ganadoras fueron amenazadas y obligadas a renunciar a sus cargos. En otros municipios, bajo violencia política o no, existió “simulación de paridad de género”, pues las presidentas municipales electas renunciaron y sus puestos pasaron a ser ocupados por hombres. Más aún, para evitar que bajo la bandera de la paridad de

género puedan cometerse simulaciones y fraude a la ley, como el caso de los 17 precandidatos de varios partidos políticos, cuyas solicitudes fueron rechazadas por intentar registrarse como mujer transgénero para las elecciones.

Juchitán: género y poder

La diversidad sociocultural que caracteriza a Oaxaca se refleja en el escenario político que muestra múltiples y variadas experiencias de construcción de ciudadanía, participación ciudadana, ejercicio del poder y rendición de cuentas. Uno de esos municipios es Juchitán de Zaragoza, ubicado en el Istmo oaxaqueño de Tehuantepec, donde las elecciones se desarrollan bajo el sistema de partidos políticos. El municipio se encuentra dividido en cinco agencias municipales: La Ventosa, La Venta, Chicapa de Castro, Álvaro Obregón y Santa María del Mar, y en dos agencias de policía: Emilio Zapata y Playa San Vicente. La actividad preponderante de estas localidades es la agricultura (maíz, sorgo y ajonjolí); la ganadería (vacuno, bovino y porcino); la pesca y el bordado de huipiles y trajes regionales; aunque de manera reciente la agricultura ha dado paso a la renta de terrenos para la generación de energía eólica. En la cabecera municipal predomina el comercio y los servicios.

Se trata de un municipio con población mayoritariamente indígena donde 54,023 personas de tres años y más son hablantes de lengua indígena (INEGI, 2010). Juchitán contrasta los estereotipos con los que se asocia a los espacios indígenas: condición de ruralidad, pobreza extrema, carencia de servicios básicos, poca infraestructura carretera, dificultades para el acceso a la educación e invisibilización de las mujeres, entre otros.

Este municipio zapoteca posee características urbanas en función de la cantidad de población, la cobertura de servicios e infraestructura bancaria y comercial. Es uno de los cinco municipios más importantes del estado de Oaxaca; en 2010 contaba con 93,038 habitantes (45,210 hombres y 47,828 mujeres) que, de acuerdo a la medición de pobreza a nivel municipal, el 60.2 por ciento se encontraba en situación de pobreza y el 11.3 en pobreza extrema. Sin embargo, su importancia regional y el dinamismo que caracteriza a la actividad comercial desarrollada

en el municipio en particular y en la región en general, coadyuva a dinamizar la economía, pues además del mercado y las tiendas de auto-servicio locales, se han hecho presentes las cadenas comerciales Soriana, Aurrera, Coppel, Elektra; franquicias como Farmacias del Ahorro, Italian Coffe, Burger King, Steren, Auto Zone, Ópticas Devlyn, Ópticas América, además de los servicios de entretenimiento básico (cines, bares, cafés y discotecas).

La economía se ha fortalecido desde hace tres décadas, pues si bien Juchitán ha representado el corazón comercial del Istmo, con la instalación de parques de energía eólica se ha generado un importante movimiento de capitales y flujos comerciales dentro de toda la región. Esta dinámica contribuye a que el municipio sea considerado con grado de rezago social muy bajo. La importancia geopolítica de la región donde se ubica el municipio le brinda ventajas competitivas y comparativas que impactan en todas las áreas de su sociedad a través de la acción económica, pero también de la acción política, pues implica negociar para la instalación de megaproyectos de generación de energía eólica o disenter en torno a tales pensando en las afectaciones. En el mismo sentido ha contribuido la reactivación del ferrocarril como medio de transporte para el traslado de mercancías, para conectar los puertos a cada extremo del istmo.

La cobertura de los servicios urbanos básicos (luz, agua potable, alcantarillado, pavimentación y seguridad pública) es de aproximadamente 90 por ciento. En servicios bancarios cuenta con una sucursal de cada banco: BBVA, Banamex, HSBC, Scotiabank, Santander, Banorte, Banco Azteca y BanCoppel, así como cajas cooperativas de ahorro como Caja Popular Mexicana, Compartamos Banco, Finagam y Caja Universal. La conexión terrestre es posible gracias al paso de la carretera panamericana en las inmediaciones del municipio. Existen dos centrales camioneras (primera y segunda clase) para el transporte de personas y varios hoteles. Marcas como Nissan, Chrysler, Dodge, Jeep y Ram cuentan con concesionarias instaladas en Juchitán; así como distribuidoras de maquinaria agroindustrial.

Juchitán cuenta con instalaciones educativas públicas y privadas que ofrecen desde educación preescolar hasta los niveles universitario, de maestría y doctorado, aunque el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio sigue siendo bajo respecto al promedio estatal de 8.1 años y nacional de 9.7 años, pues según datos

del INEGI fue de 7.7 (INEGI, 2010) y la población analfabeta en el mismo rango de edad fue de 9,393 personas. Por otra parte, la población sin derechohabiencia a servicios de salud ascendió a 41,092 personas.

Las condiciones que este municipio posee, producto de la dinámica poblacional, comercial, educativa, etcétera, también lo convierten en un punto de encuentro de culturas; convergen zapotecas, zoques, mixes, ikoots y chontales; además de alojar a personas procedentes de estados aledaños, migrantes centroamericanos y de países cuyas empresas invierten en los megaproyectos del territorio local. Esta pluralidad de culturas si bien ha incidido en la comunidad receptora, ésta no ha dejado de ser un referente cultural a nivel regional y estatal, atribuible al arraigo y la fortaleza identitaria zapoteca desarrollada a través de la lengua, la organización social, la reproducción cultural presente en la vestimenta, las fiestas tradicionales, las prácticas de reciprocidad y las relaciones políticas.

En todos estos aspectos, y en la sociedad en general, las mujeres zapotecas juegan un papel muy importante. Más aun, el poder de las mujeres zapotecas forma parte de la fortaleza de la cultura dominante en el territorio del Istmo sobre los zoques, mixes, chontales y huaves o *ikoots*. Frente a estos grupos se ejerce el poder y se actúa de forma discriminatoria, minimizando sus culturas, tradiciones o simplemente imponiendo formas de vestir y de actuar de manera indirecta (Dalton, 2010).

Las mujeres de Juchitán

A la sociedad juchiteca se le suele relacionar con dos características: 1) que es una sociedad abierta y tolerante por la interacción con *muxhes* (como se les denomina a los hombres que asumen roles femeninos), y 2) que es una sociedad matriarcal. Sin embargo, ambas características pueden considerarse como míticas, pues en los dos casos la variable de la violencia está presente, como lo está la innegable aportación de mujeres y *muxhes* en todos los aspectos de la vida comunitaria y su ausencia en los espacios de poder político.

Para abordar el tema del matriarcado se puede decir que a inicios de la década de los setenta se refuerza la idea de su existencia en Juchitán mediante algunas investigaciones que realizaron extranjeros estudiosos

en la materia, así como documentales y reportajes sobre el poder social que han realizado las mujeres en los años subsecuentes.

La imagen del matriarcado se crea a partir de la forma de vida que prevaleció hasta hace aproximadamente medio siglo, cuando las principales actividades económicas desarrolladas (la agricultura, la pesca y la caza) implicaban la ausencia del hombre del hogar, el cual quedaba a cargo de la mujer y, quien al regreso del hombre, ponía a la venta el fruto de su trabajo en el mercado de la ciudad o en los barrios cercanos (Peralta, 2005). Marinella Miano (2002) describe que las zapotecas se han caracterizado por ser comerciantes, actividad que las enlaza de manera natural a la casa y al mercado. La capacidad económica que emana de su trabajo en dicho espacio público les permite tener una gran autonomía respecto del hombre, que desemboca en una sostenida autovaloración y una autoridad social y familiar que se ha interpretado como matriarcado.

Miano sostiene que, a nivel comunitario, las mujeres dominan el sistema de socialización característico de la cultura zapoteca representado por las fiestas y los rituales en los cuales tienen representatividad autónoma. A nivel familiar, las mujeres ejercen una aceptada y gran autoridad sobre la organización del hogar y acerca de los hijos. En educación, recientemente las mujeres han adquirido el nivel superior de escolaridad. Por su parte, los hombres son considerados como depositarios de la autoridad y el poder, principalmente del poder político. Su esfera de acción o influencia rebasa el ámbito comunitario para circunscribirse al mar, al campo, la fábrica, la cantina, el palacio municipal, la dirección de los partidos políticos, de las agencias e instituciones nacionales y de los grandes negocios.

Con el paso del tiempo se ha visibilizado la idea de que el matriarcado es un mito. Lo que sí se puede constatar es que se trata de una comunidad donde las mujeres desempeñan un papel muy importante en la economía y en la sociedad, y su presencia pública es mayor que la de los hombres, pero no ejercen el poder que implica el matriarcado. Es decir, también para las mujeres zapotecas de Juchitán existe una diferenciación y distinción en la importancia de los roles que desempeñan en el espacio de lo público y lo privado, pues

aun en sociedades donde la mujer tiene un papel central en la toma de decisiones en el ámbito familiar, el poder que ejerce dentro del hogar, social y simbólicamente se encuentra excluido de la concepción tradicional que

se le asigna a éste. Es un poder sin valor socialmente asignado, lo que no ocurre con la participación del género masculino en la esfera de lo público, como la política (Peralta, 2005).

De lo anterior se desprende que no existe ni ha existido matriarcado en la sociedad juchiteca. En la actualidad han aumentado las violencias contra las mujeres y los feminicidios. Juchitán es uno de los cuarenta municipios en el estado de Oaxaca que cuenta con una Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, la cual fue emitida en agosto de 2018 por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), y la región del Istmo figura entre los dos primeros lugares en el número de asesinatos de mujeres en el estado de Oaxaca, de acuerdo al seguimiento hemerográfico que realiza el Centro de Documentación del Grupo de Estudios sobre la Mujer Rosario Castellanos (GEMujer). Ambas situaciones son el reflejo de la falta de seguridad pública y la presencia de la delincuencia en el municipio, entre otros factores.

La situación resulta preocupante, sobre todo si se considera que la cantidad de hogares con jefatura femenina en el municipio va en aumento y que la existencia de una jefa de familia puede implicar procesos de migración, divorcio, viudez o soltería decidida; de modo que la muerte o asesinato de una jefa de familia significa la orfandad de su descendencia, con sus diversas implicaciones en lo individual, familiar y comunitario. En 2010, se contabilizaron 5,699 hogares con jefatura femenina en el municipio juchiteco.

Por otra parte, si bien el desempeño de las mujeres zapotecas en las actividades económicas les da poder de decisión y de participación social y familiar, son pocas las que concurren en el escenario político, en los espacios de toma de decisiones y de gobierno. Así, la historia de Juchitán sólo registra una presidenta municipal, Gloria Sánchez López (2017-2018), quien fuera la candidata de la alianza PAN-PRD en las elecciones del 5 de junio de 2016; es decir, en la historia política del municipio ha estado presente la desigualdad en el ejercicio del poder político, en los espacios donde se toman decisiones que tienen que ver con la salud, la educación, la justicia y la participación de las mujeres en las distintas esferas sociales.

Se comprende entonces que en política se debe considerar que la apreciación del papel de la mujer en el espacio público está influida por

el contexto cultural y las diferencias regionales. A ese respecto, se coincide con Peterson (1975), quien explica que Juchitán no puede ser entendido aparte de su contexto histórico ni tampoco como una unidad aislada, pues la relación entre Juchitán con la parte sur del Istmo de Tehuantepec y la nación, es vital para entender cómo la identidad zapoteca se mantiene mediante las operaciones del proceso político. Es ahí, nuevamente, donde las mujeres zapotecas juegan un papel activo de varias maneras.

Inmersas en sus contextos locales, sujetas a transformaciones culturales y generacionales, con la presencia de nuevos actores, de las necesidades del modelo económico y las visiones tácitas o explícitas de desarrollo, las mujeres siguen adaptándose a los tiempos y desempeñando un rol, al mismo tiempo que reconocen la existencia de diversos espacios desde donde se puede hacer y participar en política. De este modo se coincide con Benjamín Arditi (1995), quien propone que la política ha sufrido cambios luego del proyecto neoliberal en el sentido que se ha suscitado una reconfiguración en su significado y lugares de acción, generando nuevas interconexiones con otros espacios y actores.

Sin embargo, al hablar de la participación política de las mujeres, se alude a las acciones emprendidas en la lucha por el poder de manera práctica, discursiva e identitaria, motivada en su mayoría por una condición de vulnerabilidad, que al mismo tiempo se relaciona con lo institucional; es decir, es la relación entre lo institucional y las acciones emanadas de la sociedad (Arditi, 1999). Esto explica lo ocurrido a nivel municipal durante las décadas de los setenta y los ochenta iniciando con la fundación de la Coalición Obrera, Campesina, Estudiantil del Istmo (COCEI) en 1973, y que en 1981 gana las elecciones municipales y convierte a Juchitán en el primer municipio gobernado por una fuerza política de izquierda.

La formación de la COCEI fue determinante para el desarrollo político, económico y social del municipio, particularmente porque implicó movilizaciones sociales para articular diversos actores y en los que las mujeres no podían faltar. A través de ellas se hicieron presentes los símbolos étnicos y las costumbres zapotecas, además del simbolismo que encierran como defensoras de la comunidad. Pero su participación se limitaba a la organización y asistencia a las actividades, ya que quienes tomaban las decisiones y se convertían en representantes de la cultura y arte coceista eran los hombres (Miano, 2002). De este modo las mu-

jes eran utilizadas como un símbolo étnico, al igual que el uso del zapoteco y la vestimenta, pero sus necesidades no figuraban en la agenda coceista.

Así lo constata la profesora Rogelia González Luis, integrante de la COCEI, activista social y política juchiteca, quien en el periodo 2001-2003 fue la primera mujer en ocupar la Sindicatura Municipal; en 2011-2013 vio nacer la Regiduría de Derechos Humanos en el Ayuntamiento juchiteco (que antes era una dirección), y también ha fungido como candidata a la presidencia municipal de Juchitán.

El ámbito de acción de las mujeres en la COCEI, en primera, era salir a manifestaciones, a protestas, a los mítines políticos, a las propagandas, a exigir justicia. En aquellos años cuando surge, pues prácticamente es una COCEI dirigida por una gran mayoría de hombres, muy contaditas mujeres fueron parte de la dirección política de la COCEI, que al paso de los años fuimos también reflexionando desde dentro, analizando desde dentro la necesidad de que las mujeres también pudiéramos estar donde se tomaban decisiones, donde se decidía el rumbo de nuestro municipio.

Tampoco fue fácil, hubo que hacer exigencias al interior de una mayor democratización, de una mirada incluso de género para exigir que las demandas y necesidades específicas de las mujeres se pudieran considerar. Muchas de las veces quienes acudían a las mesas de diálogo o de negociación para las demandas de la comunidad, pues fueron los líderes hombres, entonces no se veían reflejadas muchas demandas. También las mujeres, de manera específica, sentíamos que teníamos que ponerlas también dentro de un catálogo de demandas por las necesidades específicas de las mujeres (entrevista a Rogelia González, el 1 de septiembre).

A lo largo de 1990 y la década del año 2000, la presencia de las mujeres era común, lo mismo en el PRD-COCEI que en el PRI o en el PAN; sin embargo, las condiciones de participación no cambiaron mucho respecto a la década anterior, pero se empieza a visibilizar su presencia en espacios como las regidurías y las direcciones. “No siempre ese trabajo que se hace desde el territorio; la propaganda, el perifoneo, la visita casa por casa no se refleja en las decisiones de las candidaturas, porque las decisiones de las candidaturas los ponen quienes están al frente y quienes ellos destinan o deciden, producto de una decisión cupular” (entrevista a Rogelia González).

Lo mismo pasó con los *muxhes*, quienes lograron insertar sus demandas y necesidades en las agendas de algunos candidatos a la presidencia municipal que llegaron a traducirse en direcciones u oficinas encargadas del tema de diversidad sexual y grupos vulnerables, de la prevención del VIH-Sida, a la vez que les mostraron de manera abierta el apoyo como grupo. Desde mediados de la década de los noventa se avanzó en los estudios centrados en la “muxheidad”, la discriminación y la aceptación social en tanto actores económicos, sociales, culturales, pero también políticos.

Del año 2010 a la actualidad, tanto las mujeres como las juventudes tienen mayor visibilidad en el escenario político al adherirse a partidos de reciente creación que buscan nuevos liderazgos para posicionarse en el municipio; o bien ante la falta de oportunidades para ambos sectores de población en los partidos tradicionales que apuestan a sus viejos cuadros políticos para asegurar el poder. En este periodo se repite el papel que la historia registra de las mujeres juchitecas, en especial en la batalla librada el 5 de septiembre de 1866, cuando el ejército francés fue derrotado y donde participaron de manera activa juchitecas como Petrona Esteva, Simona Robles y Paulina Vázquez, quienes armaron a sus paisanos para terminar la batalla y tomaron las armas, encarnando el orgullo zapoteca y asumiendo el rol de defensoras de la comunidad.

En la última década, al menos tres sucesos han hecho posible que se repita el papel que han jugado las mujeres en la vida comunitaria: la defensa del territorio y la oposición a los megaproyectos eólicos; la organización para la vida colectiva; la reconstrucción de las viviendas tras el terremoto de septiembre de 2017, y el redireccionamiento de la idea de cultura política existente ante los escenarios de conflictividad por la definición de liderazgos en las facciones partidistas.

En estos sucesos han sido las mujeres las que han defendido el territorio ejerciendo presión mediante el cierre de carreteras, asistiendo a marchas, tomando oficinas e instalaciones gubernamentales, entre otras acciones. Por la defensa del territorio y los recursos naturales participaron en lo que pudiera considerarse como un movimiento antieólico al articularse con comunidades ikoots de San Dionisio del Mar que resultarían afectadas con la construcción del que hubiera representado el parque eólico más grande de América Latina, y porque para la instalación de dicho parque la empresa encargada usaría como paso la agencia

Álvaro Obregón, que pertenece al municipio de Juchitán. Con esta cohesión demostraron que, “sin unión, la población perderá terreno frente a intereses de altos niveles socioeconómicos y políticos que están agrediendo fuertemente a las estructuras económicas y culturales de los mexicanos” (Álvarez, 1983).

Tras el terremoto del mes de septiembre de 2017, las mujeres zapotecas participaron de manera activa en la organización y operación de las cocinas comunitarias, los albergues y los dormitorios al aire libre, y desde su sabiduría, representaron un soporte emocional para todos asistiéndoles como médicas tradicionales, alópatas y homeópatas, parteras, sobadoras, maestras, etcétera, que demostró su poder. Y es que, como sostiene Margarita Dalton (2010), son muchas las formas o modos en que las mujeres se relacionan con el poder. Lo hacen mediante el conocimiento de hierbas, medicinas que sanan y liberan de los malos espíritus y enfermedades; el comercio, que les permite gastar en lo que quieran; la política y la religión, donde participan activamente. Ellas ejercen el poder con el trabajo que en todos estos campos se requiere para que la identidad cultural y de género se mantenga, se desarrolle y se transforme.

Se habla que el poder que ejercen las mujeres es, mayoritariamente, un poder que no está formalmente reconocido. En tanto quienes llegan a los espacios de poder con reconocimiento formal, quienes tienen una participación en la esfera del poder político, fundada o infundadamente suelen ser criticadas. Tras el terremoto de 2017, la actuación política de la entonces presidenta municipal, Gloria Sánchez López, fue cuestionada y acusada del desvío de recursos económicos y materiales destinados para la reconstrucción, y de la ayuda humanitaria para los afectados, sin que hasta el momento se hayan podido aclarar.

Esta experiencia de ejercicio de poder genera tensiones que pueden llegar a minar la credibilidad de las autoridades; debilitar la participación ciudadana y la participación política de las mujeres zapotecas; a generalizar de manera negativa el actuar de aquellas que ya participan en estructuras de toma de decisiones, y dificultar y/o retardar la aplicación de la perspectiva de género en la definición de la política pública municipal. Asimismo, las tensiones pueden redefinir la composición y el juego político en las comunidades indígenas, donde la corrupción y la falta de rendición de cuentas también existen.

De su participación en los escenarios de conflictividad por la definición de liderazgos en las facciones partidistas, se puede decir que, aunque fueron visibles, no eran ellas quienes tomaban las decisiones y tampoco las que tenían el poder político. Esta ha sido una constante, como ya se explicó, sobre el rol que jugaban en la COCEI: han tenido una participación política gestora, operativa, organizativa; pero no así una participación política para la toma de decisiones y/o en la definición de agendas, con o sin perspectiva de género.

La presencia y el papel que han jugado las mujeres en estos periodos demuestran que en toda construcción cultural y política, las relaciones de género tienen un carácter histórico, dinámico, factible de transformaciones, pero también atravesado por las relaciones de poder. De ahí que el dinamismo de las mujeres juchitecas haya propiciado mayores espacios de participación en un escenario político que no deja de ser patriarcal y donde los nuevos cuadros están emergiendo, aunque de la mano de los viejos políticos. Lo anterior cobra relevancia si se considera que el sistema político, auxiliado por los referentes sociales, les construye a los actores una identidad a partir de la distribución de roles y responsabilidades entre mujeres y hombres.

Las mujeres que se encuentran en la vida política local saben lo que eso representa; de ahí que la profesora Rogelia González Luis sostenga que la poca presencia de las mujeres en los espacios de poder local es atribuible a ellas mismas:

las situaciones que han sido como el obstáculo mayor es la falta de visión de las propias mujeres, porque dicen las mujeres que “Juchitán es un Juchitán de las mujeres”; sin embargo, cuando vemos los gobiernos, los gobiernos están dirigidos por hombres!, y todo mundo que viene de fuera dice “en Juchitán dominan las mujeres, gobiernan las mujeres”; y si buscamos en los gobiernos ¿dónde están las mujeres? Pues estamos reducidas a la mínima expresión, y son muy pocas las que queremos enfrentar ese machismo acentuado que hay en Juchitán (Peralta, 2005).

Así pues, se aprecia que ese rol trascendental del que se habla no se repite en el ámbito de la política, y que el contexto cultural y regional son elementos determinantes para la participación política de las mujeres zapotecas; es decir, las mujeres zapotecas carecen de una organización política que les permita abrir mayores y mejores espacios de participación, pues no es suficiente la forma de organización social, la

existencia de fuertes lazos afectivos y familiares que proveen de cooperación y ayuda mutuas para garantizar su participación política.

Esto es así porque la participación política y la construcción de ciudadanía han sido permeadas por la tradición político-cultural de la región al conjugarse con la forma de hacer política desde el interior de los partidos; por la complejidad y diferencias sociales en la región, que han creado una sociedad estratificada; por el conflicto étnico-ideológico entre los diferentes grupos que habitan la región (zapotecos, huaves, zoques, chontales), y por los conflictos entre personalidades políticas, debido a los grupos de lealtad y búsqueda de beneficios, entre otros, que condicionan negativamente la participación política femenina y conducen a la inexistencia de una participación política con perspectiva de género en el municipio de Juchitán y en la región del Istmo.

Por ello es meritorio el análisis de la cultura política para el estado de Oaxaca y a nivel nacional, así como de las instituciones y todo su entramado, que permita la adaptación a los nuevos tiempos y la participación de nuevos actores. Se requiere transitar hacia una democracia con visión multiétnica y pluricultural; una especie de “democracia incluyente”, donde tengan espacio las mujeres en general y las mujeres indígenas en particular, pues también los pueblos indígenas se constituyen como actores políticos que en la actualidad participan de una estructura occidental y de formas no indígenas de ser y estar. Se precisa la reconfiguración de las relaciones entre el Estado mexicano y las mujeres, así como del primero con las instituciones vigentes de los pueblos indígenas.

Reflexiones finales

En la sociedad zapoteca actual confluyen por igual costumbres campesinas tradicionales y formas cosmopolitas y urbanas; en ella las mujeres siguen presentes en espacios públicos muy importantes para la vida sociopolítica juchiteca: el mercado y las fiestas. De ahí que siga presente la idea del matriarcado; sin embargo, las mujeres zapotecas no cuentan con presencia suficiente en los espacios formales de toma de decisiones ni participan del poder político.

Es decir, carecen de oportunidad para construir una ciudadanía plena en el espacio local que contribuya a la vida democrática de un municipio; dicha ciudadanía debe construirse desde la perspectiva de género e

intercultural que coadyuve a que la participación de las mujeres, en tanto ciudadanas, responda a la magnitud de su presencia en los espacios emblemáticos de la cultura zapoteca (las formas propias de organización de las comunidades).

Asimismo, que cuestione la cultura política local, caracterizada por el machismo y los cacicazgos políticos y contribuya al desarrollo del capital humano que el contexto geográfico regional actual caracterizado por la irrupción de nuevos actores (empresas y crimen organizado), flujos de inversión extranjera, carencia de políticas públicas y planes de desarrollo, además de un replanteamiento de la crisis que vive la democracia.

Por tanto, se entiende que el sistema político afecta el sentido de identidad colectiva al abstraer, tanto a mujeres como hombres, de su género, clase, raza y contexto geográfico, para construirles una identidad política a partir de la distribución de roles y responsabilidades históricamente basada en la división sexual del trabajo. La identidad política que se puede generar (para el caso del sistema de partidos) fomenta, entre otras cosas, la individualidad, la definición de los gobernantes, y que los representantes populares se encuentran al margen de otros procesos sociales.

Es indudable que se han ganado espacios, como también que éstos deben apuntalarse reivindicando otros y evitando retrocesos; son las propias involucradas las que tratan de hacerlo respetando sus sistemas organizativos. Para apuntalar los derechos de las mujeres seguirán necesitándose algunas modificaciones legales más, respetuosas de la diversidad, pero sobre todo que sean causa y consecuencia de un proceso de diálogo intercultural.

Fuentes consultadas

- ARDITI, Benjamín (1995), "La política después de la política", en Silvia Bolos (coord.), *Actores sociales y demandas urbanas*, México, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- BOBBIO, Norberto (1993), *Igualdad y libertad*, España, Barcelona, Paidós.
- BOLOS, Silvia (2010), "Espacios e instrumentos de la participación ciudadana: alcances y limitaciones", en *Entre Textos*, año 2, núm. 5, pp. 8-17.
- _____ (1999), *La constitución de actores sociales y la política*, México, Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015), *Entidades federativas. Oaxaca. México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- DALTON, Margarita (2012), *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- (2010), *Mujeres: género e identidad en el Istmo de Tehuantepec*, Oaxaca, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- FERRAJOLI, Luigi (2000), citado por Corina Yturbe, "Igualdad", en Laura Baca Olamendí, Judit Bokser Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo, *Léxico de la política*, México, Flacso, FCE.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel (2015), *Mujeres y autonomía indígena, ¿derechos confrontados?* Recuperado de <http://www.rioaxaca.com/estado/61-general/134-columna-invitada/90514-mujeres-y-autonomia-indigena-iderechos>.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2020), *abc de la Reforma Electoral Local. Paridad y violencia política contra las mujeres*, México, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- MÁRQUEZ, Eliana (2007), *Zapotecos del Istmo de Tehuantepec*, México, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- MEDINA, Adriana (2010), *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género.
- MIANO, Marinella (2002), *Hombre y muxe en el Istmo de Tehuantepec*, México, Plaza y Valdés Editores, Conaculta, INAH.
- PERALTA SANTIAGO, Guadalupe (2005), *Espacio local, organización social y construcción de ciudadanía: factores que condicionan la participación política femenina en los municipios de Asunción Ixtaltepec y Juchitán de Zaragoza, Oaxaca (1990-2004)*, México, tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- PETERSON ROYCE, Anya (1975), *Prestigio y filiación en una comunidad urbana: Juchitán, Oaxaca*, México, Instituto Nacional Indigenista, Secretaría de Educación Pública.
- ZICCARDI, Alicia (2003), "El federalismo y las regiones", en *Gestión y Política Pública*, núm. 2, vol. XII, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 2003.
- (2021), Entrevista realizada a la profesora Rogelia González Luis, vía telefónica, el 1 de septiembre.

TERCERA PARTE
ACCIONES ESTATALES,
RESPUESTAS COMUNITARIAS

Entrelazamientos entre las formas
comunitarias de participación
y las institucionalizadas por el Estado.
El Programa de Apoyo a la Educación Indígena

*Daniela Ramírez Camacho**

En este capítulo argumento la importancia de reconsiderar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en términos más amplios que den cuenta de la relación y comunicación que existe entre gobierno y gobernados y, para el caso específico de los pueblos indígenas, de su autodeterminación. La tendencia mexicana durante la década de los noventa y las primeras décadas del siglo XXI había sido centrar estas discusiones en los mecanismos de participación ciudadana y contraloría social definidos como aquellos destinados al control y vigilancia de las políticas gubernamentales (Hevia de la Jara, 2006: 11). Esto, en mi opinión, ha reducido los márgenes de la discusión, y ha obviado y marginado la participación y rendición de cuentas que los pueblos indígenas han desarrollado y ejercen en diversas formas de gobierno local o comunitario y que interactúan con los diferentes niveles de gobierno, desde el municipal hasta el federal. Pensar la participación y la rendición de cuentas en términos más amplios permite plantearse preguntas vigentes y urgentes en torno a la relación entre el Estado y la sociedad y, en el caso que nos ocupa, entre los pueblos indígenas y el Estado. ¿Es posible una relación distinta? ¿Es posible pensar en un Estado que se configura a partir de sus multiplicidades, de la diversidad, de los “otros”, respetando su autodeterminación? ¿Es posible generar mecanismos de gobierno que no involucren una lógica burocrática aplastante y homogeneizante?

El capítulo se divide en cuatro apartados: el primero hace referencia a los procesos históricos de resistencia y adaptación de los pueblos in-

*Candidata a doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

dígenas frente a distintas lógicas de dominación; el segundo habla sobre los procesos de descentralización y de reconocimiento de derechos indígenas en el contexto mexicano; en el tercero hago referencia a la tendencia de los gobiernos mexicanos de generar espacios de participación institucionalizada, finalmente hago un breve análisis sobre los antecedentes y reformas a una de las políticas sociales para población indígena que más ha perdurado en el tiempo, oficialmente llamado Programa de Apoyo a la Educación Indígena (PAEI).

La larga resistencia y negociación de los pueblos y comunidades indígenas

Me gustaría comenzar aludiendo a una historia larga que los pueblos indígenas han protagonizado y que, a grandes rasgos, abarca procesos de adaptación territorial y negociación, resistencia y confrontación con los diferentes sistemas de dominación y de gobierno con los cuales han tenido que coexistir. No puedo si quiera ampliar mucho en este tema que en sí es vasto y merece todo un esfuerzo de revisión, documentación y análisis, pues los periodos de conquista, o conquistas de acuerdo con López Bárcenas, ya que el periodo republicano —que puede leerse en clave como una segunda conquista—, y colonización abarcan largos procesos donde se fueron forjando relaciones e imaginarios sociales que hasta la fecha perduran. Por el momento me conformo con argumentar que los pueblos manifestaron su inconformidad con el estado de relaciones de dominación de diversas formas y permanentemente contestaron los términos, condiciones de éstas y buscaron ensanchar sus márgenes de autonomía y autodeterminación.

Una vía, mas no la única, para explorar estos sucesos es a partir de los juicios donde se desahogaban problemáticas que concernían la relación de los pueblos y sus gobernantes. De acuerdo a Yanna Yannakakis resulta muy enriquecedor zambullirse en los archivos y testimonios que configuran los juicios de la época colonial, pues permiten observar los conflictos que suscitaban la judicialización, los argumentos de las autoridades y testigos indígenas en un escenario complejo donde buscaban cuestionar los actos de autoridad de diferentes agentes coloniales. En palabras de Yannakakis:

En la América Latina colonial, los pueblos indígenas podían enfrentarse —y lo hacían a menudo— directamente al poder colonial recurriendo frecuente y activamente al sistema legal, de modo que los procedimientos judiciales, las transacciones legales y la actuación oral eran moneda corriente. En un sentido más amplio y sistémico, el procedimiento legal ofrecía un terreno para la negociación de las relaciones de poder locales, que se podían reacomodar en función de las decisiones judiciales (Yannakakis, 2006: 840).

Vale la pena observar, aunque sea brevemente, este ejercicio continuo de cuestionamiento de los actos de autoridad cuando iban en contra de los intereses colectivos de los pueblos y comunidades, que tiene una larga historia aún por examinarse más a profundidad. Carmagnani también hace referencia al empleo frecuente de los sistemas de justicia coloniales por parte de las comunidades para defender sus intereses y territorios frente a los intereses particulares y mezquinos de algún gobernante. Entre estos casos puede citarse el expediente que se judicializó a causa de la oposición del pueblo de Santa María Apazco frente a la decisión de uno de sus alcaldes de modificar una tradición religiosa. En dicho expediente los denunciantes califican las motivaciones del alcalde como “causa de su genio y Natural inquieto, altivo y soberbio” (Autos contra el alcalde, 1768, BNAH, 14, citado en Carmagnani, 1988: 88).

Muchos de los cuestionamientos que realizan los pueblos en los litigios son resultado de la intervención no deseada de las autoridades frente a sus asuntos internos. El caso que Yanna Yannakakis analiza es el de la oposición de unas comunidades de Villa Alta a la modificación de una festividad religiosa por órdenes de las autoridades eclesiásticas. En este caso el trasfondo comprende la defensa de las comunidades de un esquema de relaciones horizontales entre pueblos que participaban de una cofradía importante en términos religiosos y económicos. Las autoridades que buscaron modificar dicha festividad buscaban transformar dicho esquema y jerarquizar a las comunidades. Este asunto fue promovido por las autoridades y testigos indígenas para exponer su insatisfacción. Expresaba una de ellas: “¿deben prevalecer las nociones españolas del orden o la costumbre de los indígenas del distrito, según establecía la Recopilación de las leyes?” (testimonio, 18 de septiembre de 1734, citado en Yannakakis, 2006: 865).

El camino de judicializar algún conflicto no fue el único en ser transitado por pueblos y comunidades que buscaban redefinir y transformar las relaciones de poder entre pueblos y gobernantes; la corrupción

de las autoridades coloniales y la violencia que ejercían hacia los pueblos hartaban a las comunidades y acababan por encauzar la insatisfacción de la gente y la exigencia de autonomía por la vía de la revuelta e insurrección. Un caso paradigmático es el de la rebelión de Tehuantepec de 1660 donde varias comunidades se amotinaron y se rebelaron en contra de los excesos y abusos del alcalde en la región, Juan de Avellán, autoproclamándose y organizándose en gobiernos autónomos. Héctor Díaz Polanco (1992) analiza cómo surge un movimiento de varias comunidades y pueblos para defender y ensanchar los márgenes de su autonomía, para poder producir y comerciar con mayores beneficios para las comunidades, lo que implicaba poner límites a la desmedida ambición y saqueo que realizaban los alcaldes. La experiencia de movilización de los pueblos sublevados del Istmo tuvo tal eco que otros pueblos amenazaban a sus alcaldes con “Hacer Tehuantepec” si los términos de gobierno no se modificaban a favor de ellos.

Todo este preámbulo sirva para demostrar que a lo largo del tiempo las comunidades y pueblos indígenas, a fin de mantenerse como unidades colectivas afianzadas a un territorio, han defendido sus estrategias colectivas de existencia negociando, cuando no confrontándose, con las lógicas provenientes de los centros de poder, primero coloniales, después aquellas de la época independiente y más recientemente las del Estado moderno mexicano ya consolidado.

Procesos de cambio “desde arriba” y “desde abajo” en la época neoliberal

En el proceso de implementación de las políticas neoliberales en México, considerando la década de los noventa y las primeras dos del siglo XXI, se gestan varias reformas legales a nivel nacional e internacional que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que las administraciones de esta época promueven procesos de descentralización y de participación institucionalizada. Oaxaca es un caso privilegiado para observar estos procesos que necesariamente se entrelazan con la vida comunitaria de los pueblos y comunidades indígenas.

Los derechos reconocidos a nivel internacional corren en dirección opuesta a los discursos y políticas llevados a cabo por las administraciones neoliberales. La participación es reconocida jurídicamente como

un derecho estrechamente ligado al derecho de autodeterminación de los pueblos a nivel internacional. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en 2007, en el artículo 18 se establece que: “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”. Ello involucra también, como lo señala el artículo 27, la participación en los procesos de reconocimiento y adjudicación de “tierras, territorios y recursos” que “tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado”. Además, en la misma Declaración, en el artículo 23, se conceptualiza una participación que les involucre “activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”. En esta Declaración la participación se refiere tanto a aquella enfocada a asuntos internos de los pueblos indígenas, como a asuntos externos que les afectan junto con los procesos de la vida económica, política y social del resto de la sociedad en la cual se desenvuelven.

Los procesos de descentralización y participación institucionalizada ocurrieron a la par del desarrollo jurídico de pueblos indígenas tanto en México como en otros países de la región latinoamericana, motivados tanto por agentes internacionales como por procesos internos donde se exigían cambios en el régimen de dominación. Cecilia Shneider y Yarina Welp (2015) argumentan que los procesos de descentralización y participación venían motivados por dos motores distintos: uno de ellos, las recomendaciones y presiones de instituciones internacionales como el Banco Mundial a los Estados latinoamericanos en el sentido de recortar las cargas burocráticas y administrativas mediante la descentralización, y el otro proceso que las autoras mencionan son los movimientos sociales y la oposición partidaria que en lo local van empujando y ganando nuevos espacios de gobierno y administración.

Podemos identificar como procesos “de abajo” aquellos que se refieren a los movimientos sociales; los movimientos de pueblos indígenas en México y, específicamente en Oaxaca, desde los años ochenta y subsecuentes fueron clave en la exigencia del respeto y reconocimiento a su autodeterminación. Muchos pueblos y comunidades buscaron por di-

versos medios cuestionar y cambiar las relaciones de dominación establecidas bajo el régimen autoritario del priismo. Algunas comunidades encontraron espacio para manifestar sus intereses en los partidos de oposición que se abrían paso en la liberalización política en curso y posibilitaban la desestabilización de los arreglos anteriores de poder entre caciques locales y el partido gobernante. Otras comunidades defendieron su organización comunitaria y desarrollaron un discurso autonomista que permitió igualmente romper con estructuras clientelistas y corporativas del régimen anterior y pudieron, además, proyectar y empujar reformas legales a nivel de la entidad federativa a la que pertenecen más acordes al respeto de la autonomía y autodeterminación de los pueblos. Tal es el caso de la organización Servicios del Pueblo Mixe que, junto con otras, participaron en la elaboración de la propuesta de reforma electoral para los municipios indígenas en Oaxaca (Recondo, 2007: 107). En la década de los noventa, en Oaxaca avanzan una serie de reformas electorales que gradualmente van esclareciendo la coexistencia de dos sistemas políticos de representación y participación: el de partidos políticos y el de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas.

La descentralización “por abajo” permitió que los movimientos a nivel comunitario alcanzaran a ganar vía electoral el gobierno municipal. Uno de estos casos, que es referencia obligada, es el de la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI). De acuerdo con Stephan Scheuzger (2005) inicia como un movimiento estudiantil en Juchitán que denunciaba la corrupción en manos del director del hospital público. Este movimiento crea una serie de alianzas con los campesinos, trabajadores y con el gremio artístico local y entra a la competencia electoral por el ayuntamiento en repetidas ocasiones; las primeras frustradas en 1974 y 1977, para después ocupar el primer ayuntamiento de izquierda en el país de 1981 a 1983.

También pueden citarse los casos de la Asamblea de Autoridades Mixes (Asam), el Comité para la Defensa de los Recursos Naturales, Humanos y Culturales Mixes (Codremi), y la Asamblea de Autoridades Zapotecas y Chinantecas (Azachis) formadas en la década de los ochenta. Estas organizaciones reivindican su derecho a escoger de acuerdo a sus formas “tradicionales” a sus autoridades y denunciar abusos de caciques en los municipios (Recondo, 2007: 110). Ello resulta un desafío al sistema de dominación regional, pues buscaban “saltarse a los intermediarios del PRI:

los caciques locales, los diputados del PRI, y por supuesto, las organizaciones regionales vinculadas con la CNC" (Recondo, 2007: 111). Al principio, estos grupos mantienen su distancia de los partidos políticos; sólo después de 1988 se propicia un encuentro entre éstas y los partidos de izquierda, principalmente el PRD. Estas organizaciones dan asesoría legal a las comunidades, organizan talleres sobre derechos humanos, facilitan foros y encuentros entre las distintas comunidades, y sirven como redes de comunicación en la organización de acciones contenciosas como marchas, mítines y bloqueos para exigir demandas frente al Estado.

La descentralización y participación fueron promovidas "desde arriba" —gobierno federal y agencias internacionales de financiamiento— con un enfoque *ad hoc* encaminado a afianzar las condiciones de una política económica neoliberal. La descentralización política-administrativa surge como un tema prioritario desde la agenda del gobierno de Miguel de la Madrid.¹ Apenas a los cinco días de haber ocupado la Presidencia, presenta al Senado la propuesta de reforma al artículo 115 de la Constitución (Rodríguez, citado por Ramírez Camacho, 2009: 75). Sobresalen entre los principales componentes de la reforma la introducción del sistema de representación proporcional a todos los ayuntamientos; la definición de los lineamientos para la desaparición de los poderes municipales; la enumeración de los servicios públicos que quedan a cargo del gobierno municipal, y el principio de libertad para la formación de un presupuesto propio (Rodríguez, citado por Ramírez Camacho, 2009). Si bien esta reforma sienta una base constitucional para el fortalecimiento del municipio como institución representativa y de gobierno, los controles de la hegemonía priista siguen operando en contra de dicho objetivo.²

¹Anteriormente se habían realizado esfuerzos para la desconcentración industrial y demográfica, pero ninguno relacionado con la descentralización política-administrativa.

²"La reforma sí realizó avances módicos en la devolución de poderes a los municipios. Uno de ellos fue el reconocimiento de la facultad del municipio para dirigir el desarrollo urbano, especificándose los servicios públicos a su cargo y los canales para demandar los recursos, tanto a la federación como al Estado, cuando no fueran suficientes los propios (Meyer, 1994: 242). Previo a la reforma, las facultades municipales quedaban substancialmente reducidas dado que el gobierno estatal solía apropiarse de la función de provisión de transporte, la vigilancia del tránsito y la prestación de agua potable, que después fue apropiada por el gobierno federal (Gutiérrez, 1987: 304). Asimismo, con base en el principio de libertad introducido en la reforma, el municipio podría fijar impuestos propios, tal como el impuesto sobre la renta, el cual anteriormente era acaparado por el gobierno estatal" (Ramírez Camacho, 2009: 75).

La reforma de 1983 pretende devolver atribuciones y poderes al gobierno municipal a costa del poder estatal. La reforma de 1999 tiene como propósito profundizar la descentralización iniciada a través de la reforma anterior. Bajo la nueva ley “se reconoce al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del ayuntamiento; se reconocen competencias exclusivas del municipio; se protege al municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos...” (Gutiérrez González, citado en Ramírez Camacho, 2009: 59).

Los recursos públicos comienzan a fluir exponencialmente hacia las arcas estatales y municipales. “De 1991 a 1995 el Banco Mundial invirtió 350 millones de dólares en el programa de Fondos Municipales para Oaxaca, Hidalgo, Chiapas y Guerrero. La Sedesol reportó que, de los fondos federales al desarrollo regional, 90% se canalizaron a los gobiernos estatales y locales, aproximadamente 50% fueron a los gobiernos municipales” (Fox, 1996: 5). A partir de entonces los fondos se vertieron al municipio, aunque ello no significara una adecuación a la diversidad de configuraciones institucionales intramunicipales, ni un correspondiente poder de decisión sobre la forma en que se podían ejercer los recursos públicos.

El papel de las comunidades como agentes activos e independientes de desarrollo económico es bastante limitado, pues frente a ellas se erigen numerosos funcionarios como intermediarios que sacan provecho del flujo de recursos canalizado a los municipios. Desde los primeros años de descentralización, se documentan las malversaciones de los recursos públicos a favor de agentes intermediarios. Jonathan Fox y Josefina Aranda, en la evaluación de la toma de decisiones de los Comités Municipales de Solidaridad, encuentran un considerable grado de injerencia por parte de los funcionarios estatales. La evidencia revela la existencia de un monopolio de la asesoría técnica en las manos de los funcionarios, lo cual produce sesgos que favorecen sus intereses: la elección de proyectos de corto alcance y rápida conclusión que no involucren asesoría técnica especial ni grandes sumas de dinero. Los fondos municipales son capitalizados también por el gobernador. Fox y Aranda reportan que en 86 por ciento de los casos estudiados, los cheques de fondos municipales fueron entregados por el gobernador (1996: 25). Así, aunque se produce un cambio institucional con el objetivo de delegar mayores poderes a los actores locales, otros se posicionan como intermediarios y explotan las fuentes de incertidumbre de las poblaciones.

La delegación de poderes se dificulta aún más en el caso de Oaxaca, donde existe una organización política en la que las comunidades guardan autonomía, independientemente de su demarcación oficial como centros políticos o administrativos municipales. En la entidad suelen existir municipios con varios núcleos poblacionales que se reconocen como parte de una misma comunidad y que comparten una misma identidad, pero así también existen municipios con comunidades autónomas e identidades diferenciadas y distanciadas de la comunidad que ostenta la administración municipal.

De esta manera, el flujo de recursos públicos a los municipios origina muchos conflictos intercomunitarios dado que las comunidades al interior se inconforman frente a la distribución de recursos. Fox y Aranda señalan que las poblaciones más desatendidas por los fondos municipales fueron las comunidades submunicipales, es decir, las agencias municipales, las agencias de policías y las rancherías. Dado el esquema de descentralización que favorece a los centros municipales, las comunidades al interior por lo general cuentan con menor poder de negociación y su localización apartada desalienta la equitativa distribución de bienes y servicios (1996: 48). En este entorno las demandas político-administrativas cobran gran relevancia en las comunidades, y genera una relación entre cabecera y comunidades en constante tensión.

Al paso del tiempo las autoridades comunitarias se familiarizan más con la administración local y es más difícil que la cabecera monopolice los recursos sin ocasionar descontento, resistencia y acciones de presión. El siguiente testimonio da cuenta de la información diseminada entre las autoridades locales y de los conflictos administrativos.

[Las autoridades de las agencias] ya están inquietas. Primero porque no los atienden bien, no hay obras, no hay servicios, no hay atención, no hay respeto, no hay nada. La gente se da cuenta a estas alturas, todo ya es comunicación, la tecnología ya avanzó, ya los medios de comunicación, donde quiera ya hay. [Las autoridades de las agencias] ya saben lo que reciben de dieta, de presupuesto, del ramo 33, del 28, del Fondo tres, del cuatro, del 11, de todos. Por lo consiguiente pues ellos ya están muy bien informados, ya te dicen: "¡qué andas haciendo con los dineros!", "¡no estás apoyando!", "¡mira los caminos tirados!", "¡el módulo de maquinaria lo tienes rentando por otro lado!, ¿y nosotros?". Ellos ya están muy molestos (entrevista al subdelegado de Gobierno, profesor Simón Suárez, María Lombardo, 9 de marzo de 2009, citada en Ramírez Camacho, 2009: 138).

La participación institucionalizada

A partir de los procesos de reforma de Estado que ocurren en el periodo neoliberal se van abriendo progresivamente una serie de espacios institucionales para la participación. Olvera cuenta que desde el gobierno de Miguel de la Madrid diversas instituciones gubernamentales comenzaron a generar “Consejos Consultivos” conformados con actores civiles y funcionarios estatales. Estos esquemas se multiplicaron en las diferentes secretarías y órganos autónomos y desconcentrados; no obstante, tuvieron un efecto limitado en cuanto a potenciar nuevas relaciones entre ciudadanía y Estado dado el “carácter meramente consultivo de las instancias, a su estilo de trabajo privado y al escaso poder de decisión y control que efectivamente ejercitan” (Olvera, 2007: 2).

La participación institucionalizada va encaminada a eficientar las políticas gubernamentales de las administraciones neoliberales. En la administración de Carlos Salinas, el Programa Nacional de Solidaridad operaba bajo nuevas modalidades que involucraban Comités de Obra y de Administración pero dado el contexto de fraude electoral, éstos fueron percibidos como mecanismos de cooptación y manipulación. Olvera señala que el mismo gobierno salinista promovió la generación de evaluaciones independientes e internacionales al programa a fin de observar cuál era el impacto de éste en la arena social. A partir de ese momento, los discursos y procesos de eficientización de la política y administración van promoviendo ejercicios similares para las políticas gubernamentales más importantes.

En otros países de América Latina existen experimentos interesantes de los alcances democratizadores de espacios institucionalizados de participación. Pueden citarse los presupuestos participativos de Brasil, las Veedurías colombianas “que constituyen instancias mixtas civiles-estatales de contraloría sobre el gobierno municipal” (Garcés Lloreda, citado en Olvera, 2007: 10), y los Consejos Comunales de Venezuela (Shneider y Welp, 2015), por nombrar sólo algunas.

En la experiencia mexicana de espacios institucionales de participación sobresale otra tendencia que propicia no un proceso crítico sobre la acción gubernamental, sino más bien un carácter legitimador. Existen excepciones que tendrían que estudiarse de manera detenida como el proceso constituyente y de diagnóstico de derechos humanos en la Ciudad de México, así como los presupuestos participativos, en donde

se involucraron un gran número de actores civiles. Sin embargo, los gobiernos del periodo neoliberal desplegaron gran energía para hacer avanzar una agenda de eficientización de la política pública mediante la incorporación de mecanismos de transparencia y participación, como las figuras de contraloría social en un gran número de políticas públicas, que no transformaron sino legitimaron las relaciones gobierno-ciudadanía.

El proceso de exigencia de transparencia en la administración pública no es una agenda dictada desde arriba únicamente. Como parte de los movimientos que caracterizan la transición mexicana se pueden citar el de periodistas, académicos y otros actores civiles que pugnaron por acceder a la información pública y que se incorporara como derecho constitucional el derecho a la información. Este movimiento ha logrado importantes conquistas en el avance normativo e institucional para garantizar la transparencia y acceso a la información pública, agenda que además es visualizada como estrechamente ligada al derecho a la participación. Sin embargo, el tipo de mecanismos institucionales desarrollados como plataformas virtuales para transparentar la información de las políticas públicas, acciones de transparencia proactiva por parte de las dependencias sobre presupuestos ejercidos, padrones de beneficiarios, entre otras disposiciones, no acaban por ser aprovechadas masivamente con un efecto democratizador. En un estudio sobre la consolidación de los sistemas de acceso a la información pública en varios países de la región latinoamericana se concluía que: “Hay una deuda importante respecto a la difusión masiva del derecho [a la información pública] entre los ciudadanos. Esto genera que su uso se vea ‘restringido’ al sector más informado de la sociedad y con niveles de educación más elevados. Esta tendencia es bien clara en el perfil de quienes realizan pedidos de información: la mayoría de quienes lo utilizan poseen un nivel de educación terciaria o universitaria” (Cainfo, 2011: 90).

Transparentar para eficientar era al fin una agenda a tono con los discursos del Banco Mundial sobre la calidad de los servicios gubernamentales. Fox recalca cómo el Banco Mundial introduce una visión de clientes hacia los ciudadanos, donde se les reconoce un “poder” para vigilar y exigir el mejoramiento de los servicios y beneficios de las políticas públicas a título individual. En palabras de Fox “se consideraba que el empoderamiento de los pobres en su interacción directa con los proveedores de servicios era el ‘atajo hacia la rendición de cuentas’, a

diferencia de trabajar por medio de instituciones políticas representativas, cuya influencia sobre el funcionamiento real del aparato administrativo del Estado es limitada” (World Bank, 2004, citado en Fox, 2007: 15).

El modelo de los ciudadanos clientes cobra sentido si entendemos que el neoliberalismo creó las condiciones para que el modelo empresa permeara en todos los ámbitos de la vida social, económica y política de las sociedades. Santiago Castro Gómez hace un minucioso análisis de los orígenes y desarrollo del proyecto neoliberal, y argumenta que éste es nutrido tanto por las ideas de la Escuela de Friburg como la de Chicago, que buscaban extender la forma empresa hacia todos los ámbitos de la vida social. En sus palabras “ambas pretenden un ‘gobierno de lo social’ que extienda la forma-empresa hacia todos los ámbitos de la vida. Sólo de este modo la responsabilidad y credibilidad moral que debe regir en el mundo de los negocios se extenderá hacia otros ámbitos, como la familia, la educación, la política, el trabajo, etcétera” (Castro Gómez, 2010: 200).

El modelo de ciudadano cliente restringe su esfera de participación y acciones de rendición de cuentas a la observación de que la actuación de la autoridad sea eficiente en el suministro de servicios que realiza para con las poblaciones. Wolfgang Streeck (2012) analiza críticamente cómo el modelo de empresas y clientes es trasladado a la política en las sociedades de consumo. Este fenómeno va más allá del encogimiento del Estado y la creciente participación de los mercados en la distribución y producción de bienes públicos. Streeck señala que a lo largo del mundo los gobiernos también se adoctrinaron con las creencias de que los mercados privados son los que verdaderamente ofrecen a las personas lo que cada una de ellas necesita y promovieron una cultura de clientes tanto entre la ciudadanía como entre quienes fungían como servidores públicos. En sus palabras: “se enseñó a actuar a los funcionarios del Estado en contacto con el público, ya no como representantes de la ley y el derecho, de la autoridad pública legítima o de la voluntad general, sino sobre el supuesto de que eran suministradores de servicios en un mercado competitivo, impulsado tanto por los deseos de sus clientes como por las presiones de la competencia” (Streeck, 2012: 33).

En contraste con esta visión de ciudadanía Streeck habla de la comunidad política unida por lazos de convivencia y por responsabilidades y obligaciones compartidas. La comunidad política no es, pues, un conglomerado de individuos que se relacionan directamente con sus suministradores de servicios, sino una comunidad donde acontece un

diálogo de lo público. Es importante recuperar las características que Streeck señala de la comunidad política:

son básicamente comunidades de destino, que por principio exigen a sus miembros no insistir en su propia individualidad sino aceptar una identidad colectivamente compartida, integrando la primera en la segunda. Comparadas con las relaciones de mercado, las relaciones políticas son por tanto necesariamente rígidas y persistentes; enfatizan, y así deben hacerlo, fuertes lazos de deber más que débiles lazos de opción. Son obligatorias más que voluntarias, dialógicas más que monológicas, y exigen sacrificios en preferencias y esfuerzos; e insisten en la lealtad, proporcionando, en palabras de Albert Hirschman, oportunidades de “expresarse”, mientras que repudian la “salida” (Streeck, 2012: 36).

Volveremos a este punto más adelante, aunque quisiera anticipar que estas características de la comunidad política prevalecen en muchas comunidades y pueblos indígenas. Los sistemas normativos que han desarrollado a lo largo de los años establecen fuertes responsabilidades y obligaciones por parte de sus integrantes y ello mismo genera una identidad compartida que les vincula.

En la normativa mexicana la perspectiva de los ciudadanos clientes es acogida. El 20 de enero de 2004 se publica la Ley General de Desarrollo Social cuyo artículo 69 establece que: “la contraloría social es el mecanismo de los beneficiarios, para que, de manera organizada, verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”. Aunque se despliegan muchos modelos diferentes de contraloría en los programas sociales, predomina aquél donde se conforman comités para la verificación del cumplimiento de metas o entrega de beneficios, recepción de información o quejas.

De acuerdo con Olvera, estos modelos de contraloría no son “espacios dialógicos, no hay aprendizaje colectivo, y se reproduce una relación individualizada entre el beneficiario y la instancia gubernamental” (Olvera, 2007: 25).

Fox ha identificado dos modelos distintos de contraloría social que coexisten en la política social mexicana de estos tiempos: uno que deviene de las políticas sociales del periodo posrevolucionario, con mayor anclaje en una reconocida “comunidad” o “localidad” de población beneficiaria, y un modelo que se genera en el periodo neoliberal donde los

programas se focalizan e individualizan. El primer modelo, más antiguo, considera instancias de representación elegidas a nivel comunitario y regional, mientras que en el modelo más reciente, aunque se genere una instancia colectiva a nivel comunidad o localidad, la relación priorizada es la de la persona usuaria individualizada con el programa social. De acuerdo con Fox (2007: 6), en ninguno de estos modelos se promueve que exista una autonomía de la instancia de contraloría asociada al poder de sanción con la dependencia o instancia que despliega la política social.

Fox pone su atención en el programa Diconsa que en 1979 fue diseñado “explícitamente para promover la fiscalización de su desempeño a través de la acción colectiva de los beneficiarios organizados. La supervisión de las tiendas corre a cargo de comités locales electos, que a su vez eligen representantes a Consejos Comunitarios de Abasto regionales, de los cuales hay unos 300 en todo el país” (Fox, 2007: 8). Estos comités vigilan el correcto abastecimiento de almacenes Diconsa y el surtimiento a las tiendas comunitarias, de manera que los alimentos subsidiados no salgan fuera de estos recorridos preestablecidos. Resulta interesante el modelo de Diconsa en tanto que de lo local también se desprenden otros comités de supervisión a nivel regional.

Fox rastrea cómo los consejos de abasto regionales fueron procurando tener mayor autonomía. En 1994, muchos transitaban hacia un modelo de asociación civil, y más adelante en 1999 cuando se amenazó con el cierre del programa, los consejos se movilizaron y realizaron un encuentro desde donde defendieron el programa e incidieron para elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación.

Fox recupera datos que dan cuenta de una interacción distinta bajo este modelo de contraloría, pues las comunidades donde se localizan las tiendas Diconsa, desde donde se genera el comité de la tienda, y desde donde se depende la participación en los Consejos Regionales de Abasto, permanece como una instancia a la cual informar, reportar y responder frente a los beneficios de la política social. Entre los datos que Fox recupera de un estudio anterior, vale la pena enfatizar que 50 por ciento de los comités de Diconsa consultaban a la comunidad que los eligió acerca de las decisiones que tomaban, y 44 por ciento participa proponiendo alternativas para resolver problemas. En el caso de los Consejos Regionales de Abasto, un 59 por ciento reportaba sus acciones a sus asambleas comunitarias (Fox, 2007: 11-12), lo cual hace evidente la relación estrecha que mantienen los consejos y los comités hacia la comunidad y la asamblea como forma de poder comunitario.

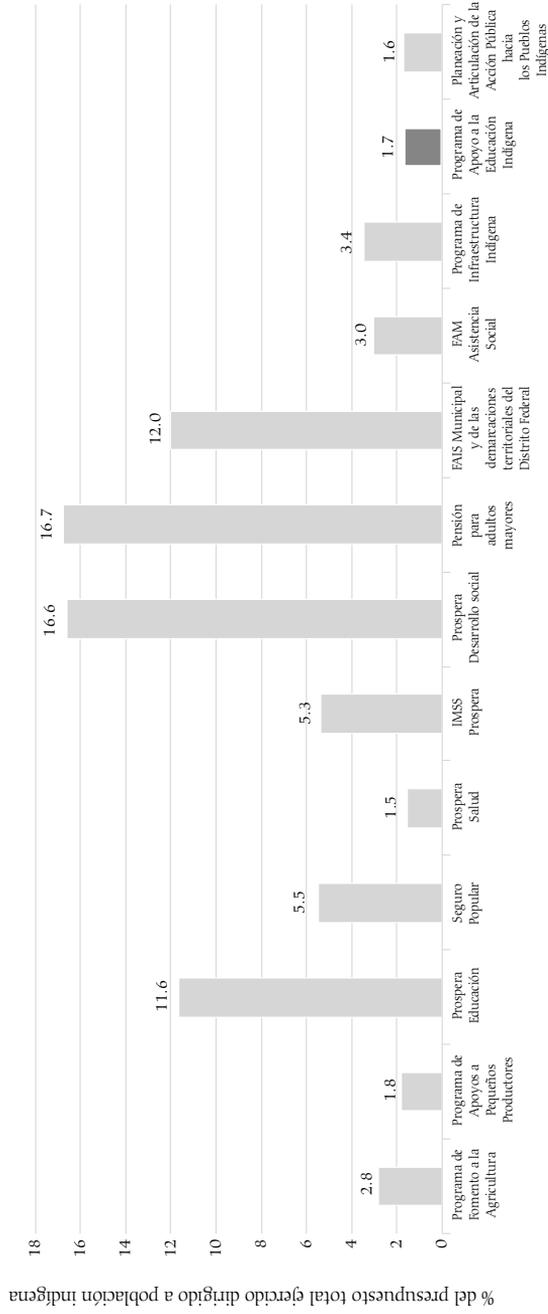
Albergues y comedores indígenas. De lo viejo a la novedad neoliberal

En este apartado revisaremos cómo una de las políticas mexicanas de larga duración es modernizada a principios del siglo *xxi* con los discursos de participación y contraloría de la etapa neoliberal. Resulta interesante analizar sus antecedentes para enfatizar el carácter vertical y tutelar de la política social hacia los pueblos indígenas, lo cual en años recientes no se ve como sustancia para su reforma o modernización. Los aspectos que se actualizan en los últimos años es apenas un pequeño margen de participación que resulta más formal que sustantivo.

El programa actualmente llamado Programa de Apoyo a la Educación Indígena no constituye en términos presupuestarios una de las principales políticas dirigidas a la población indígena. En términos presupuestales la principal sería la de transferencias condicionadas conocida como Prospera, antes Oportunidades. Le sigue la Pensión para Adultos Mayores y los Fondos para la Infraestructura Social. Sin embargo, el Programa de Apoyo a la Educación Indígena representa una de las políticas sociales mexicanas de larga data, y aun hoy en día continúa operando bajo un presupuesto considerable: en 2017 ejerció un monto de 1,192'357,350 pesos. A continuación, prestaremos atención exclusiva a los antecedentes y actualizaciones de dicho programa.

Los antecedentes del Programa de Apoyo a la Educación Indígena pueden rastrearse desde el periodo posrevolucionario. La experiencia mexicana no fue única en su tipo, en varias partes del continente se ensayaba y debatía al respecto de la educación para pueblos indígenas, desde Estados Unidos al resto de los países de América Latina. Había una tendencia de las élites gobernantes blancas o mestizas a debatir este tema asociado al de la integración nacional y cómo la educación era vehículo para integrar y modernizar a poblaciones que eran consideradas "atrasadas". De la Cadena argumenta que: "El derecho a la educación gratuita gradualmente emergió en el siglo *xx* como el derecho a la vida (civilizada) que el gobierno concedía a todos sus habitantes (...) la educación, y particularmente la 'erradicación del analfabetismo' serviría también para dejar morir las 'costumbres atrasadas de las poblaciones indígenas'" (2006: 64-65).

Gráfica 1
PRESUPUESTOS EJERCIDOS POR PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS EN POBLACIÓN INDÍGENA 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Final de la Cuenta Pública 2007. Anexo de Pueblos Indígenas.

El trasfondo de este contexto era de un racismo estructural, en donde prevalecía un ideal de blanquear social y culturalmente al grueso de la población. En este sentido, la ciudad marcaba las tendencias vanguardistas de modernización, el campo era su antítesis. Sin embargo, no había consensos sobre qué medios u objetivos tendría que plantearse el Estado con respecto a la población indígena.

Laura Giraudo analiza las convergencias y divergencias de las políticas de educación e internado para la población indígena en la primera mitad del siglo xx. A continuación, recojo parte de sus aportaciones que, en resumen, apuntan a que en México como en Bolivia se hicieron políticas de educación especial para la población indígena y hubo ensayos diferentes de ubicación —en la ciudad y en el campo—, con distintas orientaciones pedagógicas. Las diferencias más importantes estriban en que en Bolivia, con el modelo del Centro Educativo Warisata, operó un modelo más indigenista que tendía no a la asimilación y aculturación, sino a la revitalización de las formas comunitarias de la población indígena. Ello permitió que las comunidades tomaran parte no sólo en la construcción de los centros de enseñanza, sino en la administración y en la elección del contenido escolar. “Las características principales de Warisata, defendidas por Pérez, eran la responsabilidad de los alumnos y el autogobierno: el consejo de administración (‘Parlamento Amauta’) estaba formado por los padres de familia y el alumnado tenía un sistema de gobierno propio, que regulaba el sistema escolar y el internado” (Giraudo, 2010: 532). En México, por el contrario, prevaleció un modelo más tendiente a la aculturación y amestizamiento de la población indígena que no contempló seriamente la participación de las comunidades.

En 1926 comenzó a operar la Casa del Estudiante Indígena en la Ciudad de México. Con alumnos de distintas comunidades y regiones del país se planeaba formar “difusores de cultura”, que al terminar su formación pudieran regresar a sus comunidades. De acuerdo con Giraudo, “además se buscaba demostrar las capacidades intelectuales de los indígenas, sometiéndolos a exámenes físicos y mentales para probar que, tal como los mestizos, eran capaces de asimilar la cultura y la civilización dominantes” (2010: 522). Ello implicaba que, aunque los promotores de dicha política buscaban redimir las capacidades intelectuales de la población indígena, no ponían bajo cuestionamiento sus parámetros, culturalmente sesgados, acerca de una vida buena y sobre

cómo el Estado, dirigido por una elite blanco-mestiza, tendría que ser el orquestador de esa meta social.

Giraudó documenta cómo, en 1930, la Dirección de Escuelas Rurales evaluó como un fracaso la experiencia de la Casa del Estudiante Indígena y propuso la creación de centros de enseñanza que funcionaran como internados ubicados en las comunidades indígenas. El fracaso se argumentó porque sus estudiantes no regresaron a sus comunidades como estaba planeado, aunque, como apunta Giraudó, los graduados sí consiguieron movilidad social. Pese a ello, los internados buscarían el mismo fin de integrar y pujar por el progreso de la población indígena. Esta vez, ubicados en el contexto rural, se apuntalaría la enseñanza de las tecnologías modernas en la agricultura, y para ello cada internado dispondría de 25 hectáreas de tierra para su cultivo, y se alentaría la participación de la población vecina (2010: 525).

El modelo de los internados indígenas cobró auge. Comenzó con dos pilotos en San Gabrielito, Guerrero y Yoquivo, Chihuahua, y la Secretaría de Educación Pública (SEP) inauguró otros nueve en 1933. Con la política cardenista aumentó el número de internados a 33 con una población estudiantil de 3,000 personas (Giraudó, 2010: 526).

Los internados se ajustaron a los enfoques de los gobiernos de la época. Durante el cardenismo se esperaba que: “los alumnos actúen como miembros de una colectividad de tendencias socialistas: autogobierno escolar, formación de cooperativas de producción, de consumo o mixtas” (Giraudó, 2010: 526). Durante la administración “avilacamachista” el campo dejó de ser área prioritaria para la ubicación de los internados y para su enseñanza. Se promovieron entonces capacidades ligadas a la industrialización y se reubicaron algunos centros en zonas semiurbanas. De los años cincuenta en adelante, esta vez bajo la administración del recién creado Instituto Nacional Indigenista (INI), los albergues continuarían con el objetivo de formar promotores culturales bilingües.

Me parece importante retomar lo señalado por Giraudó en torno a que los fracasos analizados de esta política se hacían con respecto al proyecto posrevolucionario “no hubo ningún debate acerca de las consecuencias de la separación de los niños de sus familias que implicaba su educación en los internados, ni los conflictos y rechazos que esto pudo ocasionar en las comunidades” (Giraudó, 2010: 527-528).

Son relevantes las observaciones que hace Giraudó sobre el Primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Páztcuaro, Michoacán,

en abril de 1940, en donde predominó el silencio acerca de los internados en la política educativa. En la mesa de educación, refiere Giraudo que los ponentes mexicanos no hicieron “defensa, ni siquiera una reflexión, acerca de la experiencia de los internados indígenas”. Entre los ponentes estadounidenses tampoco se profundizó en el asunto a pesar de que se conocían las polémicas al respecto. Señala Giraudo que “mientras que en la sesión educativa se presentó una ponencia bastante benévola hacia la política de internados, en la sesión socioeconómica John Collier —junto con Moisés Sáenz, el gran protagonista de Pátzcuaro y después del Instituto Indigenista Interamericano— denunció los internados como un camino equivocado y defendió las escuelas diurnas dentro de las reservas para el caso estadounidense” (Giraudo, 2010: 543).

El origen de la política actual de casas y comedores indígenas es oficialmente ubicado en 1972 con el Programa de Albergues Escolares Indígenas. Su objetivo entonces fue “facilitar el acceso a la educación primaria a niños indígenas procedentes de comunidades con asentamientos dispersos, que carecían de servicio educativo o bien que no contaban con escuelas de organización completa”. Actualmente, se ha ampliado la población beneficiaria para abarcar una comunidad estudiantil que va de los cinco a los 29 años de edad, a quienes se brindan servicios de hospedaje y alimentación en el caso de las Casas del Niño Indígena, o únicamente de alimentación en el caso de los comedores. También una modificación muy reciente al programa posibilitó que ahora se les ofrece una beca a quienes cursan estudios superiores.

Desde sus inicios dicho programa estaba a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Instituto Nacional Indigenista (INI). En 1988 ambas dependencias suscribieron un Acuerdo de Coordinación y Colaboración donde definieron sus respectivas competencias, en tanto que el INI asumía la operación, mantenimiento, equipamiento y conservación de instalaciones, la SEP asumía la normatividad y evaluación de los servicios educativos. En 1992, la política educativa se descentraliza y el gobierno federal pasa a los gobiernos estatales los establecimientos escolares, incluidos los albergues. Con ello, la instancia estatal que dirige la política educativa es la encargada de designar y supervisar al personal de los albergues, específicamente, a quienes fungen como jefes de Casas y Comedores y ecónomas encargadas de la preparación de alimentos. Paralelamente se conforma un Comité de Apoyo nombrado en asamblea de padres y madres de familia beneficiarios del programa.

El programa ha venido actualizándose en los discursos “modernizadores” de la política social, lo que implica el diseño y publicación de reglas de operación, de su padrón de beneficiarios, del presupuesto asignado y ejercido, entre otras disposiciones, para transparentar y eficientar su operación. Es así que ahora podemos conocer que durante el año fiscal 2017, bajo este programa se atendió a 76,344 niños y jóvenes indígenas, en 1,061 Casas y Comedores de la Niñez Indígena y 263 Casas y Comedores Comunitarios del Estudiante Indígena, ubicadas en 1,332 localidades de 580 municipios distribuidos en 25 entidades federativas. No es que esta información ahora pública sea irrelevante, sino que ello no transforma la política hacia un modelo donde los pueblos ejerzan su pleno derecho a la participación.

A partir de 2016, el proyecto en su más reciente denominación, Programa de Apoyo a la Educación Indígena, se apega a las disposiciones que crean Comités de Contraloría Social en las políticas sociales, de manera que éstos puedan “verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas”. Existe, desde entonces, toda una normatividad que indica cómo serán conformados los comités de contraloría social, bajo qué procedimientos se remplazarán sus integrantes, cómo éstos recibirán capacitación para la realización de sus actividades y el tipo de funciones que desempeñarán.

De acuerdo a la Guía Operativa del Programa (2018) entre las actividades del Comité de Contraloría Social está el vigilar que se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del programa; que el ejercicio de los recursos sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en las reglas de operación; que se cumpla con los periodos de ejecución y entrega de los apoyos; que exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos; que los beneficiarios del programa cumplan con los requisitos para tener ese carácter; que se difunda el padrón de beneficiarios; que el programa no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos a su objetivo; que el programa no sea aplicado afectando la igualdad entre mujeres y hombres, y que las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias relacionadas. Asimismo, utilizar los formatos autorizados por la Secretaría de la Función Pública para reportar sobre las acciones de Contraloría Social a través del Informe del Comité de Contraloría Social; recibir las quejas y denuncias sobre la aplicación u operación del pro-

grama y entregarlas a las autoridades correspondientes; seleccionar a los proveedores de alimentos frescos en las Casas y Comedores del niño indígena y Casas y Comedores Comunitarios; aplicar correctamente el pago para gastos locales, y presenciar la entrega de abarrotes, material de higiene, limpieza y material escolar.

En el contexto de la historia del programa y sus antecedentes, el modelo de contraloría social introducido es una novedad; sin embargo, no necesariamente emerge ni fortalece la participación y la rendición de cuentas desde los pueblos y comunidades. Como ejercicio exploratorio solicité los informes realizados por los comités de contraloría social de algunos comedores y casas del niño indígena en Oaxaca. No fue exitosa mi solicitud siendo que la Secretaría de la Función Pública, instancia que concentra dicha información, no encontró la documentación. Es posible que esta documentación no se esté generando o que dichos comités funcionan realizando las mínimas actividades indispensables.

En una visita al Comedor del Niño Indígena de la comunidad de Ojo de Agua Tlaxiaco, el personal del Comité de Contraloría Social subestimó su actuación al momento de solicitarle una entrevista. En su perspectiva el comité de verdadera actuación es el Comité de Apoyo conformado también por padres o madres de estudiantes beneficiarios y son quienes trabajan en la operación cotidiana del comedor. Este Comité de Apoyo opera de lunes a viernes y su presencia es continua facilitando las actividades previas y posteriores al servicio de alimentación. De acuerdo con la presidenta del Comité de Apoyo se divide en grupos a los estudiantes; algunos realizan actividades de limpieza del espacio, otros para el lavado de trastes, y otros más riegan la hortaliza, en la cual siembran y cosechan complementos alimenticios. Este comité facilita y supervisa el cuidado y el buen comportamiento de los estudiantes. En opinión de la persona del Comité de Contraloría Social, este último es subsidiario u oficial y realiza actividades para confirmar la entrega de insumos, y son quienes firman y sellan papeles, pero quienes realmente operan el servicio son quienes integran el otro comité.

El Programa de Apoyo a la Educación Indígena opera bajo un esquema mixto compuesto por personal del programa designado y remunerado por la instancia de educación estatal y por miembros de la comunidad que prestan un servicio gratuito rotativo entre las familias beneficiarias. "En el caso de Oaxaca, los jefes y ecónomos son servidores públicos adscritos y designados por el IEEPO; mientras que los Comités de Apoyo

se conforman con miembros de la comunidad, nombrados por una asamblea comunitaria” (CNDH, 2017: 52). Según señala la Recomendación de la CNDH 52/2017 sólo en muy pocos casos, algunos de los espacios que el IEEPO no puede cubrir por la baja de su personal en las casas y comedores son cubiertos por gente de la comunidad con estudios de secundaria o bachillerato.

La participación y rendición de cuentas en casas y comedores indígenas

Giacomo D’Alisa (2013) hace un análisis sobre las diferentes maneras en que se han distinguido y categorizado los bienes comunes, públicos y privados y explica cómo los cambios tecnológicos —y yo añadiría políticos— han provocado que algunos bienes transiten de una modalidad a otra. Así explica, por ejemplo, cómo el agua, de ser un bien común originalmente por la dificultad de excluir a personas de su aprovechamiento, con la urbanización y tecnificación de su distribución, pasó a ser un bien público y en ciertas geografías se ha privatizado. En esta lógica en la cual los bienes pueden transformar las relaciones en las que están enmarcadas y junto con ellas las cualidades del propio bien, D’Alisa está interesado también en los movimientos que se desarrollan en dirección contraria, es decir, hacia la comunalización de bienes.

Durante el periodo neoliberal la tendencia predominante ha sido hacia la privatización de bienes, lo que ha dado lugar a que el mercado reorganice varias de las relaciones en torno a lo que anteriormente eran bienes públicos o comunes. Los bienes privados permiten un acceso individual al bien, pero restringido a sus posibilidades de pago. Los bienes y las relaciones en las que se enmarcan generan procesos de subjetivación específicos; los bienes privados generan procesos de individualización y diferenciación. Por el contrario, los bienes comunes generan identidades colectivas y relaciones más recíprocas. Afirma D’Alisa (2013) que la identidad en torno a los bienes comunes, por lo general, no está predefinida, sino que ésta se genera en torno a la participación y actuación de sus miembros en un sistema de valores con el cual se gestionan los recursos comunes. D’Alisa lo explica de la siguiente manera:

el b(ien) p(rivado) es una estructura que separa, por lo que necesita un proceso de regulación que ponga seguridad en esta separación. Por el contrario, los (Bienes) C(omunes) son una estructura que conecta, por lo que necesita procesos de acceso que definen: quién, cómo, cuándo y por qué se puede acceder, con el fin de no dañar ni el bien en sí, ni el interés de los demás a la preservación de éste (2013: 38-39).

D'Alisa retoma varias de las aportaciones de Elinor Ostrom, quien ha argumentado cómo el control comunitario puede ser más efectivo para el mejor aprovechamiento y conservación de bienes comunes. Ostrom pone los reflectores sobre experiencias donde interviene una estructura distinta a la estatal o al mercado para el aprovechamiento de bienes, ésta es la acción colectiva de autoorganización y autogestión de comunidades en torno a bienes comunes. "Tanto los defensores de la centralización como los de la privatización aceptan como principio central que el cambio institucional debe provenir de afuera y ser impuesto a los individuos afectados" (Ostrom, 2000: 42). En la perspectiva de Ostrom quienes aprovechan y se benefician de los bienes comunes tienen un interés primordial en que éstos perduren y pueda haber un uso y acceso efectivo a sus beneficios, entonces estos colectivos autoorganizados resultan los mejores administradores, siendo que existen medios de vigilancia y control más efectivos que se activan de manera más inmediata y donde se puede convenir más expeditamente la resolución de conflictos.

D'Alisa provee de una mirada interesante, pues señala las vías para que un bien transite o se mueva hacia relaciones más comunales. De acuerdo al autor, la capacidad de generar conexiones es entonces la característica central de las instituciones puesto que éstas, junto con el medio biofísico, pueden promover que un bien adquiera el lugar de un bien público o privado, un bien común o un bien de club que es aquel que se comparte y al que tienen acceso un grupo restringido de personas. D'Alisa apuntala que: "una institución integradora significa que es capaz de crear contextos que reduzcan: a) la separación en el espacio; b) la formación de intereses separados; c) la separación en el tiempo de los beneficios y costos (Vatn, 2009b)" (D'Alisa, 2013: 39). De aquí se desprende que una institución pueda caminar en esta dirección; reducir las separaciones y fortalecer los vínculos de quienes aprovechan dicho bien.

Los bienes públicos normalmente se identifican como aquellos que controla y distribuye el Estado, y D'Alisa en su clasificación de bienes considera que los públicos son instituciones integradoras, pero donde la estructura que conecta es débil. Esta caracterización concuerda con el bien público que en este caso nos interesa: la alimentación, la educación y el cuidado que suministra el Estado mexicano a población infantil y juvenil indígena a través del Programa de Apoyo a la Educación Indígena.

Aquí las preguntas clave se refieren a si existen o no las condiciones para hacer posible que bienes públicos como los señalados transiten hacia relaciones de un bien común. No es cuestión menor dado que se trata de necesidades esenciales —alimentación, descanso, educación— de determinada población y para las cuales el Estado ha dispuesto recursos e infraestructura para su realización. De alguna manera son necesidades colectivizadas, aunque bajo la batuta y reglas impuestas “desde arriba” por la burocracia estatal y, como hemos mencionado, bajo un esquema tutelar y, al menos en el pasado, “racializado”. Ello produce que las “estructuras que conectan”, como sugiere D'Alisa, sean débiles, al menos en los contextos donde las comunidades no participan activamente en los comedores y albergues, y que sean relativamente más fuertes donde se apropien de un margen mayor de decisión sobre éstos.

Un aspecto importante que nos anima a revisar la tesis de Ostrom para el caso de casas y comedores indígenas es el cumplimiento de acuerdos, lo cual tiene estrecha relación con la participación y la rendición de cuentas. Ostrom señala que un aspecto crucial que incide en el éxito o fracaso en el manejo de comunes es el “costo de hacer cumplir los acuerdos”. De acuerdo con Ostrom, frente a un arreglo de acción colectiva autoorganizada “los participantes diseñan sus propios contratos con la información que tienen a la mano” y “el interés propio de los que negociaron el contrato los conducirá a supervisarse mutuamente y a reportar las infracciones observadas, de modo que se hace cumplir el contrato” (Ostrom, 2000: 46). En contraste, cuando existe una autoridad centralizada y externa encargada de convenir, supervisar acuerdos y sancionar infracciones, el costo puede ser mayor en tanto que la autoridad no hace presencia en el lugar de los hechos; las sanciones pueden ser desmedidas o insuficientes para incentivar cambios de comportamiento, y la autoridad puede no tener medios o incentivos para ejercer una supervisión adecuada. En palabras de Ostrom: “Resulta di-

fácil para una autoridad central tener suficiente información de tiempo y lugar para estimar de manera exacta tanto la capacidad de carga de un RUC (recurso de uso común) como las multas adecuadas para inducir un comportamiento cooperativo” (2000: 47).

En lo que queda de este texto, echaremos luz sobre los diferentes niveles en que participan las familias de la población beneficiaria, la comunidad donde se encuentran casas y comedores y las autoridades comunitarias para dar cuenta de que en el mayor de los casos la toma de acuerdos es débil y, por lo tanto, su supervisión y lo que acuerparía la rendición de cuentas también lo es. Se puede resumir que la participación está limitada al mantenimiento y ejecución del programa, no a su diseño, redefinición y adaptación a contextos específicos —institucionales y biofísicos— de cada región indígena. La participación es desigual dependiendo del contexto comunitario, aunque ello permite visualizar que en donde hay mayor participación el programa opera mejor que donde no la hay.

La participación comunitaria en las casas y comedores no es una generalidad; cuando ocurre el programa se sostiene y funciona de mejor manera. Un estudio sobre los albergues en Oaxaca realizado por el CIESAS en 2003 ofrece los siguientes hallazgos: “Para el caso de la participación de la comunidad, en el 71 por ciento de los albergues sí realizan actividades, principalmente de promoción, limpieza, mantenimiento, actividades agrícolas y actos cívicos, sociales o deportivos. Desafortunadamente, un 29 por ciento de los albergues evaluados no cuenta con el apoyo de las comunidades donde están localizados, lo que nos indica una falta de vinculación e interés, en perjuicio de los becarios” (CIESAS, 2004: 17).

También se menciona la participación del Comité de Padres Familia como supervisores y gestores de las reparaciones que se tienen que realizar para el mantenimiento de la infraestructura. “La participación de los padres de familia fue muy importante; pues en las obras realizadas se involucraron en diversas fases, destacando: coordinación y gestión, apoyo económico, transporte de materiales y herramientas, observación y desarrollo de la obra, contratación de personal, entre otros” (CIESAS, 2004: 18). Es conocido que las instalaciones del programa suelen ser deficientes y que existen mejoras o en ocasiones reubicaciones necesarias dada la condición diezmada de la infraestructura de casas y comedores indígenas que se postergan por falta de recursos presupuestales (CNDH, 2017).

No existen mecanismos claros de participación de las instancias de representación de las comunidades indígenas en la ejecución y mucho menos en el diseño del programa. Este punto ha salido a relucir en las diferentes evaluaciones hechas al programa. En la evaluación realizada por el Coneval en 2013, entre sus recomendaciones señalaba: “el PAEI debe incluir, en Estrategias del programa, cómo va a consolidar los convenios con instancias municipales y organizaciones de la sociedad civil y cómo logrará la participación de las autoridades locales”. En el estudio del CIESAS en el año 2003 ya se habían registrado datos señalando esa deficiencia: “Respecto a la coordinación [de las autoridades locales] con la CDI para la operación del albergue, el 51 por ciento expresó que sí se lleva a cabo, mientras que un porcentaje significativo del 49 por ciento negó que exista coordinación. Además, el 69 por ciento de las autoridades locales no fueron consultadas sobre el equipamiento en los albergues escolares” (CIESAS, 2004: 16).

Además, en la evaluación del CIESAS se indagó sobre la percepción de que dicho programa fuera administrado localmente. Sus hallazgos resultan significativos: “Respecto a la opinión solicitada a las autoridades, para que la comunidad sea quien administre los albergues, el 58 por ciento contestó que sería conveniente, el 29 por ciento dijo que no y el 13 por ciento no contestó” (CIESAS, 2004: 16). Los que estuvieron de acuerdo manifestaron que ello generaría “responsabilidad en la comunidad”; quienes dijeron que no argumentaron que “habría manipulación política por parte del ayuntamiento” (CIESAS, 2004: 16). Es importante subrayar que una gran mayoría de quienes fueron entrevistados para este estudio sí observaban que la administración local del programa generaría mayor vinculación de parte de las comunidades con el programa y, por ende, a una mejor conducción.

También, entre las recomendaciones que el estudio de CIESAS arrojó para el mejoramiento de albergues, se encuentra la de generar mecanismos de participación directa de las comunidades receptoras del servicio, en la organización y funcionamiento de los albergues (CIESAS, 2004: 56-57). De ahí se anticipa que tendría que mejorar la coordinación con el municipio (2004: 57), aunque más que el involucramiento de éste, resultaría pertinente que quedara en manos de la autoridad comunitaria, sea municipal o submunicipal.

Las evaluaciones realizadas al programa por instancias externas e independientes dan cuenta de que el programa marcha de manera más

efectiva y comprometida cuando hay participación y apoyo de la comunidad donde el Comedor o Casa está ubicada, pues las necesidades son muchas y los recursos presupuestales y operativos del programa insuficientes.

Finalmente, también es preciso observar cómo ha resultado muy difícil para las instancias estatales responsables del programa hacer cumplir los acuerdos y convenios para el buen funcionamiento del mismo y para supervisar que se garanticen los derechos de la población beneficiaria. La evaluación del Coneval (2013) había identificado como una debilidad del programa el “Seguimiento deficiente para el cumplimiento de acuerdos de coordinación con instancias comunitarias que operan albergues comunitarios. Insuficiente personal operativo”.

La falta de supervisión y la incapacidad de coordinación y consolidación de convenios puede llegar a tener impactos de gran magnitud en cuanto a la seguridad y el respeto a los derechos de la población usuaria del servicio. En 2017 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dirigió una recomendación a la entonces directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y al gobernador del estado de Oaxaca en torno a las violaciones a derechos humanos de niños, niñas y adolescentes usuarios del Programa de Apoyo a la Educación Indígena. Dicha recomendación se originó por quejas reportadas en 2012 respecto a “abusos sexuales”, “maltrato físico”, y “discriminación” en las casas operadas por el programa en la entidad oaxaqueña (CNDH, 2017: 3).

Las fallas en la supervisión y control de dicha política son graves en tanto que atentan contra la dignidad de quienes se suponen beneficiados por el programa, además de que exhibe la negación por parte de las instituciones para sancionar el mal desempeño de sus operadores. La recomendación da seguimiento a al menos cinco casos que derivan en la integración de investigaciones previas relacionadas a acoso, abuso sexual y/o violación equiparada en contra de menores usuarios del programa. Los resultados de los procesos judiciales son nada alentadores. Peor aún son los resultados de los procesos administrativos abiertos en contra de los servidores públicos a cargo del servicio de las casas puesto que revelan la incapacidad o falta de voluntad de las dependencias, principalmente del IIEPO, quien asigna al personal para supervisar su desempeño y, en su caso, sancionar. También la recomendación da cuenta de una serie de casos sobre violencia física o verbal, traducida en humilla-

ciones, amenazas, insultos y otros tratos crueles cometidos por parte de las autoridades operativas del programa (2017: 68). Este escenario descrito en la recomendación da cuenta de un terrible manejo del programa que, aunque no puede generalizarse, sí es una alerta seria sobre los fallos de un arreglo institucional que no alcanza a manejar debidamente los bienes implicados.

La recomendación también hace referencia a una serie de casos registrados donde se observó una inadecuada infraestructura de habitación y mobiliario y concluye señalando que el programa “no está cumpliendo totalmente con sus objetivos de brindar a los usuarios de las Casas un espacio en condiciones dignas y seguras de habitabilidad, lo que pone en riesgo su integridad física, afecta su derecho al sano desarrollo y a un nivel de vida adecuado” (2017: 137).

La CNDH se pronuncia a favor de fortalecer las acciones de “supervisión, vigilancia y capacitación”, lo cual resuena con la argumentación de Ostrom sobre las dificultades que tienen las autoridades centralizadas y distantes de ejercer una cabal supervisión y seguimiento de los acuerdos. En la recomendación se da cuenta de que algunos establecimientos no recibieron visitas de supervisión, o algunas lo hicieron, pero en menor número de las revisiones trimestrales contempladas en la reglamentación del programa. Frente a este panorama la CNDH señala:

las violaciones a los derechos humanos se deben no solamente a la falta de asignaciones presupuestales y recursos económicos para la operación del Programa de Apoyo, sino también a la falta de personal lo suficientemente capacitado al frente de las Casas y Comedores, así como la falta de acciones de supervisión por parte de la CDI, el IEEPO, el Sistema DIF del Estado de Oaxaca y los Servicios de Salud Estatal y demás autoridades involucradas en la atención a los niños, niñas y adolescentes de las Casas, lo que provoca que se deje sin atención de calidad a quienes requieren de estos servicios (CNDH, 2017: 169).

Sin embargo, la recomendación sigue contemplando que el programa se fortalezca desde fuera, a través de la intervención de la burocracia estatal, siendo que dicho arreglo propició en primera instancia las condiciones para que ocurrieran violaciones a derechos humanos. Esta recomendación no observa que la participación y control comunitario, enmarcando los bienes implicados en el programa en relaciones e insti-

tuciones de corte más comunal, podría generar un mejor aprovechamiento de la alimentación, educación y cuidado que este programa busca proveer.

Reflexiones finales

Las comunidades y pueblos indígenas han desarrollado a lo largo del tiempo procesos de adaptación territorial para sobrevivir de manera autónoma como colectividades. Este proceso ha implicado dialogar, negociar y confrontar las lógicas externas de gobierno y dominación de múltiples maneras haciendo uso de mecanismos legales para la resolución de disputas hasta la rebelión.

Las políticas del Estado mexicano moderno han sido erigidas en un contexto de racismo estructural. Desde el México posrevolucionario, periodo en el cual se ensayaban formas de transformar a las poblaciones atrasadas y encaminarlas al progreso y a la vida civilizada por medio de la educación, hasta la actualidad, en donde algunas políticas de antaño siguen vigentes con un discurso más discreto y moderno que oculta su perfil tutelar.

En las últimas décadas, el Estado mexicano emprendió una serie de políticas neoliberales al tiempo que los pueblos y comunidades ganaban en el terreno legal el reconocimiento de sus derechos. Como parte de las políticas neoliberales fue promovida una descentralización a fin de recortar el papel centralizador del Estado y eficientar la política. También se gestaron desde los movimientos sociales formas de participación en los gobiernos locales municipales, y reformas legales que reconocieran las formas de gobierno autónomas de pueblos y comunidades. Los alcances de estos procesos no son del todo claros, pero en definitiva son parte del actual contexto en el que se desenvuelven las comunidades y los pueblos.

Desde los gobiernos del periodo neoliberal se promovieron diversas formas de participación institucionalizada en un modelo de gobierno y ciudadanía-cliente. Es decir, se promovió un esquema de individualización de bienes y servicios de las políticas gubernamentales cuyos formatos de contraloría social se reducían a la supervisión en la entrega de dichos bienes de consumo. Pocas fueron las políticas que operaron bajo un modelo distinto afianzándose en formas colectivas de representación y participación propias de las comunidades y pueblos indígenas.

El programa, modernizado en las administraciones neoliberales, adquirió un marco formal operativo con un esquema de contraloría social incrustado, aunque ello no produce mecanismos sustantivos de participación asociados a la autodeterminación de los pueblos y comunidades involucradas. Sin embargo, la pregunta queda abierta respecto a si puede transformarse dicha política de modo que admita una verdadera y amplia participación de las comunidades y pueblos en su diseño, administración y operación, en tanto que ello permitiría promover relaciones vinculantes, comunitarias, con mayor posibilidad de una buena gestión y aprovechamiento de los bienes públicos.

Fuentes consultadas

- CASTRO GÓMEZ, Santiago (2010), *Historia de la gubernamentalidad. Razón de estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- CARMAGNANI, Marcello (1988), *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución étnica en Oaxaca, siglos XVII y XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo) (2011), *Venciendo la cultura del secreto. Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*, Montevideo, Cainfo.
- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) (2004), *Informe final de la Evaluación de Resultados 2003 de los programas de Albergues Escolares y de Desarrollo Social y Humano de los Pueblos Indígenas, a cargo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, México, CIESAS.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2017), *Recomendación 52/2017 sobre el caso de la violación al derecho a la integridad personal, al desarrollo integral de la niñez, a un nivel de vida adecuado y al interés superior de la niñez en agravio de 559 niñas, niños y adolescentes, en casas y comedores indígenas del Programa de Apoyo a la educación indígena*, en el estado de Oaxaca.
- Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2013), *Programa Albergues Escolares Indígenas. Ficha de Monitoreo 2013*, México, Coneval, CDI.
- DÍAZ POLANCO, Héctor (1992), *El fuego de la inobediencia: autonomía y rebelión india en el Obispado de Oaxaca*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

- D'ALISA, Giacomo (2013), "Bienes comunes: las estructuras que conectan", en *Ecología Política*, núm. 45, julio, pp. 30-41.
- FOX, Jonathan (2007), "El acceso a la rendición de cuentas: voces individuales o colectivas", ponencia presentada en el Seminario Internacional Caudos y Derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 1-32.
- FOX, Jonathan y Josefina Aranda (1996), "Los fondos municipales de solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 3, julio-septiembre, México, pp. 145-168.
- GALVIS PATIÑO, María Clara y Ángela María Ramírez Rincón (2013), *Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria*, Estados Unidos, Washington, Fundación para el Debido Proceso.
- GIRAUDO, Laura (2010), "De la ciudad 'mestiza' al campo 'indígena': internados indígenas en el México posrevolucionario y en Bolivia", en *Anuario de Estudios Americanos*, 67, 2, Sevilla, España, julio-diciembre, pp. 519-547.
- HEVIA DE LA JARA, Felipe (2006), *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, México, Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.
- OLVERA, Alberto (2007), *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las organizaciones de la sociedad civil*, México, Proyecto Desarrollo de Agendas Ciudadanas 2006, Incide Social.
- OSTROM, Elinor (2000), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Fondo de Cultura Económica.
- RAMÍREZ CAMACHO, Daniela (2009), *Intermediarios políticos en regiones caciquiles. Los casos de San Juan Jaltepec y La Trinidad, Oaxaca*, tesis de maestría, México, El Colegio de México.
- RECONDO, David (2007), *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- SCHAUZGER, Stephan (2005), "Resistencia ilimitada. Las múltiples representaciones de la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo", en Böttcher et al. (eds.), *Los buenos, los malos y los feos. Poder y resistencia en América Latina*, Vervuert, Madrid, Frankfurt, pp. 325-344.

- SHNEIDER, Cecilia y Yanina Welp (2015), "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nueva época, año LX, núm. 224, México, UNAM, mayo-agosto, pp. 15-44.
- STREECK, Wolfgang (2012), "Los ciudadanos como clientes. Consideraciones sobre la nueva política de consumo", en *New Left Review*, núm. 76, pp. 23-41.
- YANNAKAKIS, Yanna (2006), "Hablar para distintos públicos: testigos zapotecas y resistencia a la reforma parroquial en Oaxaca en el siglo XVIII", en *Historia Mexicana*, vol. 55, núm. 3, enero marzo, pp. 833-893.

La transparencia del subsidio comunitario a la educación pública: comités escolares en las comunidades xidza

Zaira Alhelí Hipólito López*

*A la maestra Eva,
por sus 30 años de servicio.*

El propósito del presente capítulo es discutir el subsidio comunitario y el papel de los comités escolares en la transformación económica, política y social en regiones indígenas. Se analizan las políticas de instauración y consolidación de la educación formal y “gratuita” y sus efectos en los territorios indígenas. De manera simultánea, se describe la paradoja de la subvención comunitaria a la educación pública a través de la caracterización, sistematización y análisis de la forma de organización, administración, participación, contribución, transparencia y rendición de cuentas de los comités escolares como principales cofinanciadores de las instituciones educativas en la microrregión xidza. Finalmente, problematizar las relaciones simbólicas y materiales mediante la descripción de los usos estratégicos y sistemáticos que realiza el Estado mexicano frente a la autogestión de las comunidades indígenas en el Rincón de la Sierra Norte de Oaxaca.

Introducción

La educación representa un desafío institucional y colectivo; por ello, persiste una amplia discusión teórica respecto al espacio material y simbólico del espacio en el que se invierte buena parte del ciclo vital de un ser humano y que promete mejorar una condición de desventaja

* Zapoteca xidza de la Sierra Norte de Oaxaca. Posgrado en Estudios Mesoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

preexistente. Esta premisa es cuestionada al analizar las condicionantes que caracterizan la educación pública en poblaciones indígenas.

La educación en México configura un espacio en disputa que se ha intensificado a partir del surgimiento de Mexicanos Primero en 2005, la transición presidencial de 2006 y el pacto que permitió concretar la reforma educativa durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, cuyo objetivo principal reside en arropar los intereses de la geopolítica mundial. En este periodo, las principales campañas mediáticas se enfocaban en responsabilizar al magisterio de las deficiencias de un sistema educativo que desde su creación no ha conseguido atender las demandas educativas de la población.

El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria”, obligatoria y gratuita para los tres niveles desde 2002. Las modificaciones al marco normativo¹ en 2011, establecen que la educación que imparta el Estado debe fomentar el respeto a los derechos humanos; en 2012, se añade la obligatoriedad de la educación media superior; en 2013 se crea la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y, finalmente, en 2014 la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

¹ El marco normativo para la educación en México, según Castellanos (1987), se caracteriza por: *a*) normas constitucionales; *b*) normas sustantivas de la educación; *c*) leyes orgánicas y decretos que crean instituciones educativas; *d*) la administración pública de la educación: organización y descentralización; *e*) planeación, programación y presupuesto; *f*) el patrimonio: obras públicas, adquisiciones y arrendamientos; *g*) normas laborales; *h*) la función pública: servicio civil, responsabilidades y estímulos; *i*) otras actividades controladas administrativamente por el sector público de la educación, y *j*) los lineamientos de la política educativa pública.

El marco normativo aplicable a regiones indígenas son: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales; Ley General de Bibliotecas; Ley General de Educación; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores; Ley General de Cultura Física y Deporte; Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; Ley General de Desarrollo Social; Ley de Fomento para la Lectura y el Libro; Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad; Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; Ley General del Servicio Profesional Docente; Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

A partir del Sistema de Información y Gestión Educativa (2018), en el territorio nacional, 25'897,636 niñas y niños cursaban la educación básica en 369,852 escuelas; 320,832 (83 por ciento) de ellas de financiamiento público; mientras que en Oaxaca se registran 18,841 escuelas de educación básica, 18,178 con financiamiento público. En todo el país se encuentran incorporados 2'066,073 docentes, 4,691 de ellos se encuentran adscritos a un centro educativo de trabajo en Oaxaca.

La inversión mexicana en materia educativa es muy particular, según el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) para 2017, el gasto por alumno fue de 27,700 pesos corrientes por año, es decir, 2,308.3 al mes, muy por debajo de la media de 11,000 dólares por alumno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Aunque para Lloyd este tipo de comparaciones deben reconocer que todos los países de América Latina tienen el mismo problema al gastar la mayor parte de su presupuesto en la nómina educativa. "Necesitan muchos maestros porque tienen muchos alumnos y ya no queda dinero para infraestructura, computadoras o cursos para los maestros" (Lloyd, 2018).

Para 2019, el presupuesto educativo se estableció en 308,000 millones de pesos (mdp), 5.5 por ciento más que en 2018, que solventan el 85 por ciento de la educación pública; 37.1 millones de alumnos inscritos, 68.5 por ciento en educación básica ejerciendo el 49 por ciento del presupuesto en el pago de la nómina educativa (con datos del CEFP, 2019).

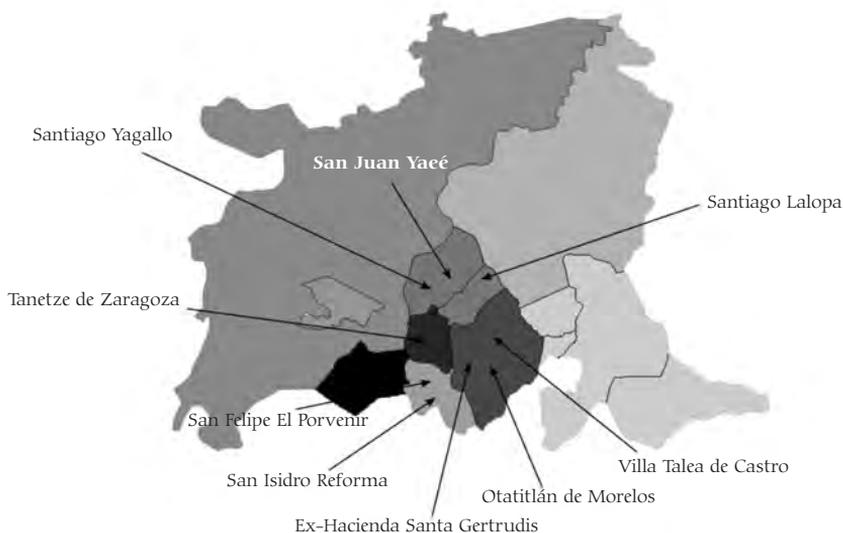
En la Encuesta Nacional de los Hogares 2017 para la entidad oaxaqueña se registra un 92.6 por ciento de asistencia a escuelas públicas, el 31.1 con beca o crédito escolar. Sin embargo, se registra un rezago educativo de 49.7 por ciento, pues el 62.6 de la población indígena cuenta con instrucción primaria y secundaria (CDI, 2018). No obstante, la educación pública requiere de cobertura económica desde los hogares; en 2016, las familias invertían el 12.4 por ciento de su presupuesto mensual en servicios y artículos educativos, mientras que en Oaxaca se registra un gasto de 3.4 por ciento menor a la media nacional.

Oaxaca es una entidad en donde siete de cada 10 personas se asumen indígenas y el 76.3 por ciento de su población habla una lengua indígena (Dirección General de Población de Oaxaca, 2017), su población es mayormente femenina (52.8 por ciento); se divide en ocho regiones, una de ellas es la Sierra Norte de Oaxaca integrada por 68 municipios agrupados en tres distritos: Ixtlán, Villa Alta y Mixe compuestos por pueblos chinantecos, mixes y zapotecos. El 87 por ciento de las 635 locali-

dades que la constituyen cuenta con menos de 2,500 habitantes; el 10 por ciento de la población menor a seis años no asiste a la escuela, mientras que el 11 por ciento entre seis y 15 años, no sabe leer ni escribir; del 57 por ciento del total de municipios, sólo el 10 presenta un muy alto grado de marginación y el 56 por ciento alto; mientras que, de manera alarmante, únicamente el 6.2 por ciento del Ramo 33 se invirtió en la región.

La Sierra Norte zapoteca se subdivide en tres microrregiones denominadas desde el autorreconocimiento lingüístico como le'aj, xhon y xidza. Este capítulo pretende visibilizar y aportar al estudio del financiamiento comunitario a la educación a través de su caracterización, sistematización y análisis de las formas de organización, administración, participación, contribución, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los comités escolares de las comunidades de la ex-Hacienda Santa Gertrudis, Otatitlán de Morelos, San Felipe el Porvenir, San Isidro Reforma, Santiago Lalopa, Santiago Yagallo, San Juan Yaeé, Talea de Castro y Tanetze de Zaragoza la parte alta (por topografía) de la microrregión xidza.

Mapa 1
LOCALIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES XIDZA



Fuente: Elaboración propia.

La microrregión xidza se define por una localización geográfica particular conocida como el “Rincón” y por la variante e inteligibilidad lingüística entre los pueblos que la componen. El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas registra esta variante dialectal del zapoteco como serrano del noroeste bajo, y por criterio de adscripción y uso cotidiano entre la comunidad se privilegia el uso del término xidza.

La elección del sector xidza responde a las abundantes historias de los costos y sacrificios para la construcción de las primeras escuelas, así como la relación entre comunidades y las primeras escuelas. En la memoria de los sujetos se registran limitaciones estructurales, castigos físicos y económicos por expresarse en lengua indígena frente al profesor, trabajo infantil, tareas domésticas y acompañamiento a los profesores a su lugar de origen como cargueros, entre otras tareas no vinculadas a la educación.

La infraestructura educativa en las comunidades requiere reubicación o renovación, pero en general se encuentran en buen estado; su distinción estructural física se caracteriza por aulas de dos aguas, o por edificios de al menos dos niveles, con una cancha deportiva a un costado. En las comunidades, generalmente las agencias cuentan con escuelas multigrado o del Consejo Nacional de Fomento Educativo; mientras que las agencias con mayor población cuentan con preescolar y primaria; las cabeceras municipales se caracterizan por contar adicionalmente con telesecundaria, a la postre, las comunidades consideradas centros microregionales (no importa si tienen categoría municipal o de agencia) cuentan con bachilleratos o telebachilleratos con albergues.

Antecedentes históricos

Escuelas para indígenas en México y Oaxaca:
una historia de precariedad y desigualdad

La apuesta educativa en México configura una promesa histórica de movilidad social, muestra de ello es su permanencia, evolución y adaptación a los diferentes periodos durante la construcción del Estado nación en México. Para efectos de este texto, se considera como punto de partida el proceso de colonización, el cual permite contrastar el proceso de implementación de la escolarización en las zonas rurales, particularmente en las regiones indígenas de Oaxaca.

Durante los siglos *xvi* y *xvii*, según Thanck, la preocupación primordial de los españoles se enfocaba en la enseñanza de la doctrina cristiana, lo que motivó el interés por la castellanización, como lo exponen las cédulas reales que regularon este emprendimiento bajo el precepto de “que ayudaría a los indios a asimilar la cultura europea” (1989: 702); además de las motivaciones religiosas y de asuntos seculares se consideraba útil para que los indios presentaran sus quejas sin intérpretes a través de una enseñanza “sin costo”.

Las cédulas que ilustran el papel activo de las comunidades en el aspecto educativo son la del 6 de abril de 1691, en donde el rey ordenó que se pagara al maestro con fondos de las cajas de comunidad² de los pueblos indígenas (Rockwell, 2007), y la de 1693 donde se indicaba “que las justicias seculares de cada localidad cuidaran que los indios enviaran a sus hijos a las escuelas” (Thanck, 1989: 704). A la postre, en 1754 se contabilizaban cerca de 287 escuelas; la vigencia del mismo esquema de financiamiento comunal permaneció hasta el final de la Colonia para las “escuelas de primeras letras”. Después de la legislación de Cádiz, en 1820 y 1821 “las escuelas sostenidas por las cajas de comunidad pasaron a los ayuntamientos constitucionales” (Thanck, 1989: 723), con el mismo esquema de financiamiento.

Durante el siglo *xix*, como lo señala Bertely (1998), la Guerra de Independencia se había traducido en la eliminación de las Leyes de Indias que otorgaban derechos, obligaciones y un estatuto legal a los pueblos lingüística y culturalmente distintos, así como a sus territorios. Este periodo se caracterizó por una diferenciación entre la educación urbana y periférica, profesores de tiempo completo y presupuesto distribuido de manera desigual, generando distinciones entre escuelas de primera, de segunda y tercera clase.³ La caracterización se determinaba por la infraestructura, el monto dedicado al pago de rentas, así como las

²En este periodo se establecieron las bases para tres elementos importantes en cualquier sistema de educación formal: una provisión eficaz para financiar el pago del maestro (casi siempre de las cajas de la comunidad de los pueblos indios); un lugar específico dedicado a la labor de enseñanza (portería del convento, una casa, una capilla posa en cementerio, la casa del maestro) y una supervisión por parte de la autoridad local (sacerdote, gobernador o fiscal indígena, alcalde mayor) (Thanck, 1989: 723).

³Las escuelas de tercera clase “tenían patios de tierra, clima malsano, pésimas condiciones higiénicas e insalubridad y, en algunos casos, la única pieza se utilizaba para las prácticas de instrucción escolar y como dormitorio de los jóvenes solteros o del párroco del pueblo” (Bertely, s/f).

condiciones higiénicas y su ubicación geográfica, estableciendo una diferenciación perceptible entre escuelas capitales y cabeceras distritales.

Parafraseando a Bertely (1998) las escuelas municipales de segunda y tercera clase registraban diferencias profundamente inequitativas observables en las dificultades de horario al ser unitarias; problemas de pago de sueldos y gastos derivados de los traslados de los maestros, los cuales eran sufragados por ellos mismos, por las comunidades o las autoridades locales, y contenidos concentrados en la enseñanza de la lengua castellana.

De la nación moderna a la casi modernización escolar

Este periodo se encuentra marcado por la asimilación y homogeneización que permitiera configurar una nación moderna. En este momento muchas escuelas se vieron obligadas a asumir un ideario socialista y posrevolucionario que posibilitara la subordinación del indio, su lengua y su cultura a una comunidad nacional (Bertely, 1998; Bertely, 2007b, Loyo, 2007). Se emprendieron “reformas sociales reconocidas en la Constitución (1917) para atender demandas populares; se definieron garantías individuales, como el derecho a la educación primaria gratuita y laica impartida por el Estado; para garantizar tal derecho, José Vasconcelos creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921” (Sigüenza, 2015: 219).

Entre 1922 y 1932 se advierte un crecimiento exponencial de las primeras Escuelas Normales Rurales, Escuelas Rurales o Casas del Pueblo y Misiones Culturales, empero, “más de la mitad de las escuelas habían sido construidas con materiales aportados por los vecinos, el trabajo de muchos [...] e incluso de niños” (Espinoza Carbajal, s/f); “en tanto que su modelo educativo exigía al maestro rural apegarse al Plan de Acción de la Escuela Socialista” (Bertely, 1988), este modelo de ‘modernización’ de los pueblos indígenas alcanzó a las comunidades mixtes, zapotecas y triquis de Oaxaca en los años treinta con la consigna ‘Escuelas y carreteras’”.⁴

⁴Consigna que acompañaba los oficios de solicitudes al gobierno en los años treinta localizados en el Archivo Histórico del estado de Oaxaca, la mayoría de ellos rubricados por indí-

La institucionalización de la educación indígena se concretó una vez creado el Instituto Nacional Indigenista en 1948. Así surgieron el Instituto para la Alfabetización en Lenguas Indígenas, la Dirección General de Educación Extraescolar en el Medio Indígena y en 1978 la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), en respuesta a la exigencia de los maestros y promotores indígenas para la legitimación del “Modelo Educativo Bilingüe Bicultural”.⁵ Dicho proceso condujo a que en 1951 se estableciera un convenio entre el Instituto Lingüístico de Verano y la Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación Pública,⁶ que entre otros ajustes⁷ materializaron la universalización de la educación y la consolidación de su carácter laico, gratuito y obligatorio.

En 1992, el gobierno federal transfirió los servicios de preescolar, primaria y secundaria a los gobiernos de los estados, descentralización que para Oaxaca implicó transferir el control local del 93 por ciento de los 7,800 centros escolares públicos; el 98 por ciento de los 30,770 docentes adscritos; el 97 por ciento de los 38,481 grupos y el 99 por ciento del total de la matrícula que para entonces era de 818,665 alumnos (Pardo, 1998).

En definitiva, “las políticas educativas para los indígenas fue[ron] paradójica[s], por un lado se avanzó en el reconocimiento de la diversidad lingüística y étnica [y por el otro, se configuró] una identidad homogénea y un modelo de educación indígena precario y segregador, que borró las diferencias entre los pueblos” (Bertely, 1998). Esta situación agudizó nuevamente la inequidad y la desigualdad educativa con tintes de modernización y transformación en una atmósfera de inestabilidad social y política del México de la época.

genas letrados que fungieron como intermediarios entre las comunidades y el estado, lo que derivó en cacicazgos locales.

⁵ Los objetivos del modelo residían en equilibrar el bilingüismo, potenciar investigaciones en contextos bilingües, iniciar la revitalización lingüística y la “defensa y preservación de la cultura propia” (Espinoza Carbajal, s/f).

⁶ “El *ILV* se comprometió a capacitar a maestros bilingües, desarrollar cartillas y otros materiales en lenguas indígenas para promover la lectoescritura y fomentar valores patrióticos, educativo, desarrollistas y morales” (Ortiz y Swanton, 2018).

⁷ Modificaciones a reformas, el plan de 11 años, la adecuación a la ley orgánica en 1973, la creación de la Ley Nacional de la Educación para Adultos, la implementación de los cursos comunitarios diseñados por el Conafe y el programa de Modernización de la Educación en 1994, etcétera.

Educación en México, un espacio en disputa

Es imposible discutir la educación y los comités en Oaxaca sin aludir a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), sección sindical disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). En Oaxaca coexiste también la sección 59 y el Sindicato Independiente de los Trabajadores de la Educación; no obstante, la fuerza y presencia de la Sección XXII destaca por su coordinación y articulación social, misma que en 2006 dio origen a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO).

Las condiciones laborales de los trabajadores de la educación en Oaxaca han sido determinantes para los procesos organizativos comunitarios; los primeros profesores (algunos municipales) en comunidades indígenas de Oaxaca aún son recordados con afecto; muchos actuaron como interlocutores entre las comunidades y el estado, no se circunscribieron al ámbito educativo, se incorporaban a la esfera municipal como secretarios municipales; otros desarrollaron oficios y/o labores de médicos, traductores, telegrafistas y algunos más como líderes de las demandas sociales.

Como se ha descrito previamente, a partir de 2005, las dinámicas cambiaron para los maestros; las deficiencias formativas y estructurales motivaron la creación de campañas mediáticas en contra del magisterio para distraer y justificar las reformas laborales más punitivas de los últimos tiempos. Sánchez (2013) refiere que: “entre 2008 y 2012 se elaboraron cuatro documentos⁸ que describen el estado de la educación en México”, su evaluación y planeación. El discurso de la Reforma Educativa y Escuelas al CIEN,⁹ pugna por la excelencia educativa, mayor involucramiento de los padres, autonomía en la gestión escolar, evaluaciones con estándares internacionales en contraposición a las demandas de la Sección XXII y el Plan para la Transformación de la Educación de Oaxaca.

⁸ “Esos documentos son: 1) *Contra la pared: estado de la educación* (2009); 2) *Brechas: Estado de la educación* (2010); 3) *Metas: estado de la educación* (2011), y 4) *Ahora es cuando. Metas 2012-2024* (2012)” (Sánchez, 2013).

⁹ Escuelas al CIEN es la inversión en Certificados de Infraestructura Educativa Nacional (CIEN) para mejorar la infraestructura educativa en todo el país.

Los comités. ¿Un modelo de participación histórica?

Los comités representan una práctica común y cotidiana en los diversos pueblos y comunidades en Oaxaca, sin referentes claros con respecto a su aparición; al mismo tiempo se han convertido en un mecanismo vigente para la organización comunitaria; no obstante, su institucionalización comunitaria responde al diseño de una política pública concreta.

“Los antecedentes de la participación comunitaria y social en nuestro país tienen raíces profundas; sin embargo, es durante el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando se promueve su institucionalización” (Jurídicas, 2013). Es así como se establece una mezcla entre los mecanismos de gestión propios de las comunidades con los dispositivos propuestos por el Estado.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en 1998 destacó la importancia de la participación comunitaria en la colaboración, definición y realización de las obras y acciones de beneficio social; este esquema proponía lineamientos y funciones específicas para institucionalizar los comités.¹⁰ Barajas (1997) refiere que la participación de la población redujo significativamente los costos operativos en la gestión y realización de las obras; las comunidades contribuían con un 10, un 15 o hasta un 25 por ciento del costo total de las operaciones.

Transparencia y rendición de cuentas

El principio de que “a mayor información la ciudadanía participa más activamente”, ha incentivado el creciente interés de los gobiernos abiertos para generar estrategias de contraloría social, transparencia, rendición de cuentas horizontal, vertical y diagonal, acceso a la información y auditoría social en lo micro y macro, dentados o no. Sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas en México se define por el cumplimiento de la norma; se transfiere información pública, generalmente estadística a plataformas integradas a los portales electrónicos de los sujetos obligados.

¹⁰ Las tareas de los comités eran individualizadas, sus acciones respondían a eventos aislados y la distribución de tareas respondía a las relaciones personales entre los integrantes del comité.

“La contraloría social (cs) se define como un conjunto de mecanismos de participación ciudadana para la rendición social de cuentas y ha estado presente desde 1991 en diferentes programas federales de gran impacto social” (Hevia de Jaras, 2007: 289). Su consolidación se materializó con la implementación de Pronasol con énfasis en la rendición de cuentas circunscritas a lo local y no escala a lo nacional (Fox y Aranda, 1996).

Los comités de vigilancia, compuestos generalmente por el Comité de Transparencia con fundamento en el Decreto número 1939 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, señala que a nivel municipal, es el sujeto obligado para transparentar los fondos públicos, integrado de manera colegiada y por un número impar, nombrados por su titular, sin que sus integrantes dependan jerárquicamente entre sí (artículo 67, Decreto núm. 1939, 2016). La participación ciudadana en órganos colegiados (consultivos y vinculantes), se reduce a una integración con personal del estado que actúa como una patrulla que vigila y sanciona el uso de los recursos a los niveles inferiores en contexto de subordinación, pero no de manera interna (Fox, 2007).

“Las modificaciones a la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica son un avance importante en la transparencia de la asignación [de fondos] a las entidades federativas” (Avenidaño, 2012: 94). Empero, los mecanismos de rendición de cuentas a nivel local han sido mucho más exigentes, vigentes y constantes en regiones indígenas que a nivel nacional o estatal en donde la burocracia y la producción de datos “poco amigables” divulgados para cumplir con la norma y sin preocuparse por las y los consultantes representa más desafíos interpretativos que movilización ciudadana.

Comités escolares y subsidio a la educación pública: una paradoja vuelta costumbre

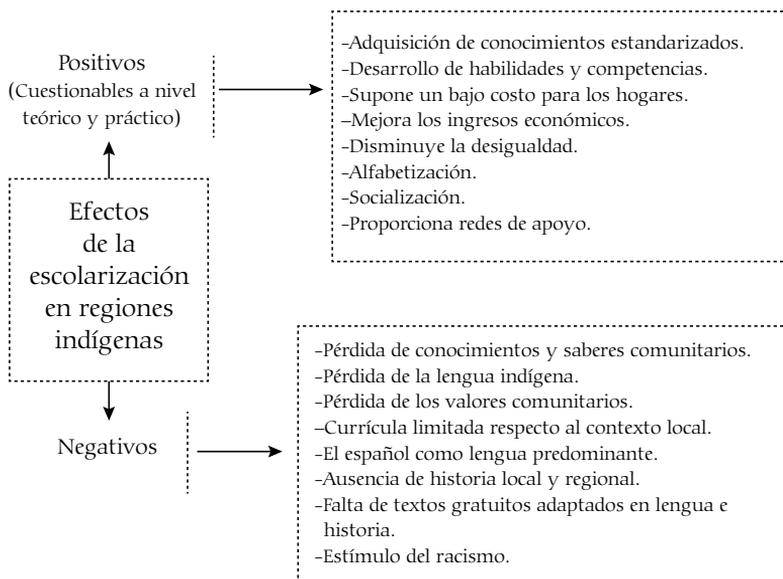
La participación ciudadana en educación es “un despliegue de capacidades de agencia que permiten el desarrollo equivalente de oportunidades, tratos y resultados” (Muñoz, 2009: 35); Oaxaca registra diversas iniciativas de autogestión educativa: las experiencias sólidas se localizan en la región mixe, en tanto que en la región xidza se registra el Centro de Estudios Universitarios CU-Xidza.

Las iniciativas de autogestión educativa plantean revalorar las tradiciones comunitarias como el tequio, la asamblea comunitaria y el sistema de cargos, entre otros, con la incorporación de los avances tecnológicos; por lo tanto, configuran un motor de resistencia y cambio que permiten adaptarse a la exigencia de la presión externa sin perder su identidad como sociedades con formas propias de concebir el mundo, con una organización basada en el respeto mutuo y el servicio comunitario, como lo refieren Vásquez y Gómez (2006); no obstante, aún enfrentan desafíos de carácter político, económico, cultural, social y a los mismos agentes del estado en el contexto local.

La educación pública en la región xidza

La educación pública universal y gratuita en región xidza representa un continuo paradójico entre efectos positivos y negativos a partir de:

Diagrama 1
ESCOLARIZACIÓN EN REGIONES INDÍGENAS



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas 2018.

Este diagrama contrasta la efectividad de la educación *versus* las problemáticas y retos actuales de la educación en regiones indígenas. Se puede observar un deficiente soporte educativo determinado por la reducción de inversión en infraestructura, salario precario y burocracia administrativa del IEEPO; insuficiente formación, capacitación y actualización de los profesores; distribución del personal por estímulos y no por variante lingüística; implementación de reformas laborales y sus consecuentes manifestaciones; implementación del programa Escuelas de Calidad que condiciona el mejoramiento de la institución al rendimiento académico, así como la entrega de textos estandarizados y monolingües en español en sedes regionales, entre otros.

Las desigualdades y desventajas en el acceso a la educación en la región xidza se ha agravado a partir del impacto multifactorial de las escuelas dado que se ha acentuado la disminución del uso de la lengua xidza y fragmentado las nociones colectivas; existe una disociación entre lo local y el contenido de los materiales educativos; un incremento en los costos administrativos, monetarios y operativos en detrimento del aprendizaje y el cumplimiento de lo exigido por el actual estándar académico.

Lo que nos costó hacer la escuela: infraestructura y trabajo comunitario

La edificación de los espacios educativos en la región xidza se materializó con trabajo cooperativo y comunal a través del tequio¹¹ y las cuotas económicas (cooperaciones). La inversión ciudadana representó la principal fuente de financiamiento para la infraestructura educativa. Las primeras mejoras, adaptaciones y ampliaciones se realizaron con negociaciones generalmente tensas con el Estado, con financiamiento de empresas extractoras de recursos maderables como la Comisión del Papaloapan.¹²

¹¹ El tequio es parte fundamental de los Sistemas Normativos Indígenas; es un trabajo colaborativo para mejorar las condiciones y de infraestructura de la comunidad. Es una actividad de suma importancia, ya que en caso de inasistencia, deberá cubrirse con realizar el trabajo posteriormente o cubrir monetariamente el equivalente a un día de jornada laboral a nivel local. Lo encabeza el síndico, quien se apoya de los topiles y mayores para su ejecución, además de ser la figura encargada de organizar, realizarlos y cobrarlos.

¹² Comisión del Papaloapan (1946-1984). Organismo público perteneciente al Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables de la desaparecida Secretaría de Recursos Hídricos, la cual cerró por completo en 1989.

Lo contradictorio se observa en la disminución del registro de niñas y niños en el sistema educativo y la insistencia por continuar realizando mejoras a la infraestructura lo que deriva en que los funcionarios rechacen las solitudes; no obstante, la experiencia de subsanar las ausencias del Estado les motiva a continuar invirtiendo recursos humanos y financieros en habilitaciones y mejoras.

Comités escolares: cargo y servicio comunitario en regiones indígenas

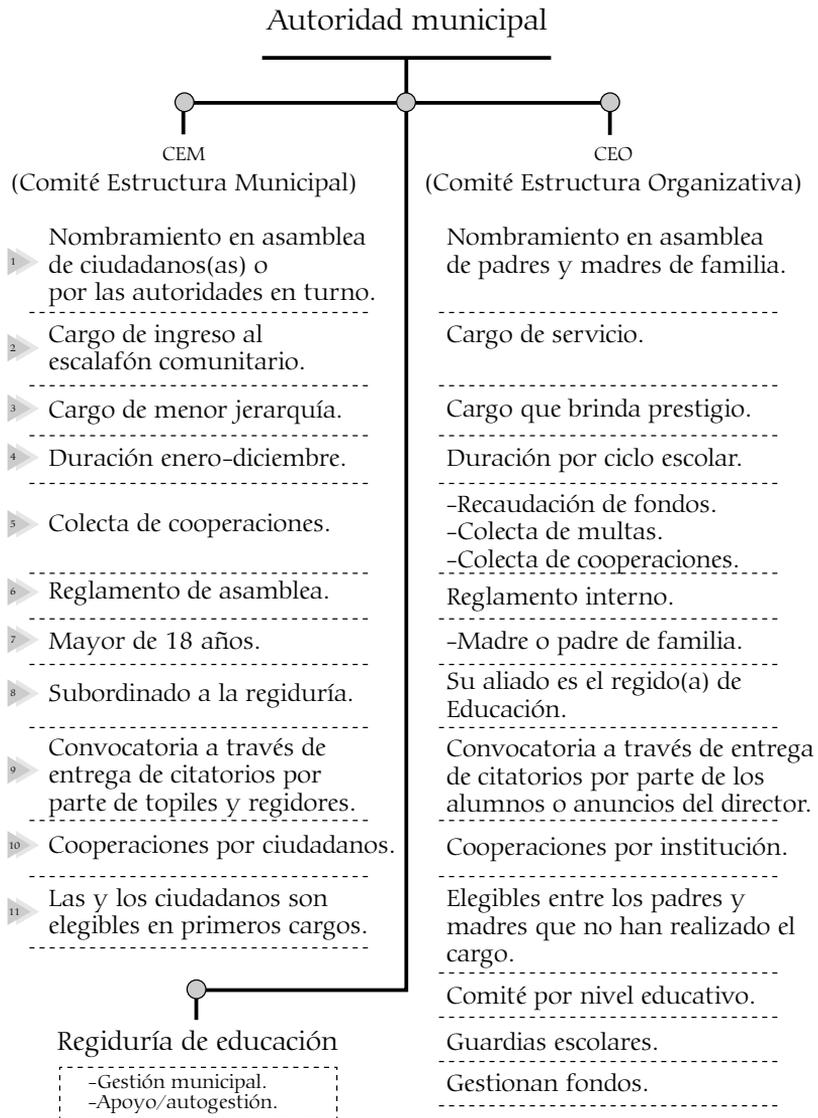
Actualmente los comités se integran por un presidente, un tesorero, un secretario y un número oscilante de vocales; persisten aproximadamente 21 tipos de comités en la microrregión xidza con duraciones puntuales o entre un año o año y medio; y, su carácter diverso responde a un esquema organizativo que permite la creación y desaparición de la figura en función de las necesidades comunitarias.

Los comités escolares se caracterizan por contar con un mecanismo de nombramiento y tipología particulares, como se observa en el diagrama 2.

Un aspecto no tan evidente de los comités es su composición determinada por el género. En la estructura que permanece en el ámbito municipal la participación de las mujeres es reducida, pero cuando ésta es de carácter organizativo la participación femenina incrementa significativamente, ello responde quizás a la feminización de las reuniones de “padres de familia”.

Asimismo, para que las reuniones y/o asambleas posean validez y representación, se debe garantizar una convocatoria expresa en citatorio, altavoces y/o avisos personales; contar con un quórum del 50 por ciento o más, y la presencia del regidor de educación, su suplente y en algunos casos del presidente municipal. Las asambleas se realizan bajo cierto protocolo, aunque no sean coordinadas por la autoridad, generalmente comienzan por su instalación, presentación del orden del día, lectura del Acta de Asamblea anterior, y su aprobación considerando los ajustes; posteriormente se discute cada punto hasta agotarlo, habitualmente se consideran asuntos generales, sección en la que añaden quejas, comentarios y/o aclaraciones puntuales, las cuales se registran durante la lectura del orden del día. Si existe algún otro punto durante la asamblea se somete a votación y se desplaza a asuntos generales, luego se vierten los comentarios finales y la clausura de la asamblea.

Diagrama 2
 CARACTERIZACIÓN Y TIPOLOGÍA DE COMITÉS EN LA REGIÓN XIDZA



Fuente: Elaboración propia con datos de trabajo de campo.

El ciclo de funcionamiento de un comité escolar generalmente es anual, ciclo escolar o administración municipal; se nombra en asamblea o reunión; se rinde protesta frente a la autoridad municipal y, una vez que el comité saliente rinde cuentas y es aceptado en asamblea se concreta la entrega recepción de los bienes de la institución educativa en coordinación con la planta docente.

Es dable mencionar que el funcionamiento del comité se encuentra estrechamente ligado a su estructura, sus atribuciones principales consisten en resolver y atender cualquier situación de las escuelas con los padres de familia y la autoridad municipal; gestionar los apoyos para la mejora de las instituciones; garantizar el saneamiento y la seguridad durante las horas de clase; rendir cuentas y monitorear las condiciones de infraestructura y organizativa en la o las instituciones. Su servicio se encuentra estrechamente vinculado a la Regiduría de Educación quien, como superior o como aliado funge de enlace entre los ciudadanos, el Estado y la dirección y planta de docentes de las instituciones educativas.

Las funciones más o menos comunes de la Regiduría de Educación —además de las que desempeña dentro del municipio— consisten en atender y canalizar las necesidades de las instituciones educativas; conocer los horarios y ausencias de los docentes; recibir y acoger a las visitas de carácter institucional; integrar un plan de trabajo en coordinación con todas las instituciones educativas para las conmemoraciones y festividades; visitar periódicamente las instituciones, y coordinar la vigilancia durante los horarios escolares, entre otras.

La coordinación entre comités y regidurías de educación se enfoca principalmente en la gestión educativa, pero estas actividades no necesariamente están coordinadas y articuladas y la mayoría de las veces son emergentes y accidentadas. Las relaciones interpersonales determinan gran parte de su operatividad y desafortunadamente no participan activamente en el desarrollo de los contenidos o estrategias de enseñanza-aprendizaje.

Contraloría en materia educativa

Los hallazgos

Los sistemas de atención ciudadana: la página oficial de la SEP y del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) cuentan en su portal electrónico con una sección de transparencia y un chat en tiempo real para preguntas y aclaraciones; no obstante, direccionan al consultante a las oficinas centrales para el trámite personalizado de su solicitud. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), además de la pestaña de transparencia, ofrece datos poco amigables que requieren de procesamiento de información en materia de evaluación educativa.

El IEEPO direcciona a una página denominada Sistema de Información y Gestión Educativa, misma que proporciona la búsqueda por escuela o comunidad, mostrando una breve radiografía de las condiciones físicas y tecnológicas de los espacios educativos; además, ofrece un panorama de la educación a nivel municipal y genera un documento descargable con datos estadísticos más completos.

Para búsquedas específicas o informes, las tres instituciones se enlazan automáticamente con la página web de Datos Abiertos del Gobierno de México. El mecanismo oficial para el registro de las adiciones o modificaciones a la infraestructura escolar y los bienes muebles la realizan los profesores como parte de los requisitos administrativos del IEEPO en la Subdirección General Educativa, a través de la Dirección de Planeación Educativa que se reporta en cuatro secciones: Sistema de Estructura Ocupacional (SEO); Sistema de Infraestructura Educativa (SIE); Sistema Integral de Control Escolar del Estado de Oaxaca (SICEEO) y 911 Estadística. El acceso a estas plataformas debe realizarse con la clave de la escuela y su respectiva contraseña.

Para las instituciones inscritas en Escuelas al Cien su reporte lo realiza el Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física y Educativa (IOCIFED). En el formulario del SIE se registra la identificación, terreno, espacios y lugares, mobiliario y equipo, servicios, fotografías y mapa, mismos que se describen en este bloque dado que es el único que considera el aporte de la comunidad, aunque en la mayoría de las escuelas consultadas estas celdas permanecen sin completar. Todas las demás secciones tienen en común la ausencia de reconocimiento al aporte comunitario y/o de los comités de padres de familia.

En la consulta de los sistemas se encontraron omisiones importantes: la primera, consiste en que en ninguna de las plataformas se muestra, reconoce o señala el aporte comunitario y únicamente distingue entre fondos federales, federales transferidos y estatales; la segunda, la posible vulnerabilidad de la seguridad de las y los profesores al exponer algunos datos personales. Además, no se diferencia entre escuelas urbanas, bilingües e interculturales, y finalmente, el mecanismo para la solicitud a través de oficio es una sintomatología del inoperante sistema de transparencia y rendición de cuentas.

Financiamiento comunitario a la educación básica: el subsidio al Estado

Subsidio de las comunidades indígenas a la educación

El financiamiento educativo en México se compone de recursos que son administrados principalmente por la SEP a través de los ramos 11, 25 y 33, los cuales en 2016 representaron 99.6 por ciento del total del gasto federal (INEE, 2018). A nivel municipal la administración y mejora de la infraestructura educativa se realiza con el ramo 33 fondo III, algunos municipios recurren a los fondos del ramo 28 caracterizado por un uso autónomo y por actividades de gestión de donaciones particulares y de instituciones privadas. No obstante, los recursos son insuficientes, obligan a las comunidades en regiones indígenas a protagonizar y subsidiar la transformación de la infraestructura educativa.

Un primer aporte consiste en la cesión de espacios públicos comunitarios para las instalaciones educativas en donde refieren la procedencia de las tierras como donaciones comunales y/o donativos de poseedores que deseaban ser recordados y enterrados con honores. Algunos entrevistados señalaron su preocupación por la incorporación al programa Escuelas al Cien, ya que condiciona el apoyo a la donación de la propiedad al IEEPO lo que podría representar un grave despojo de la propiedad colectiva y la inversión sociohistórica de la edificación.

Otra contribución en propiedad comunal la constituyen las parcelas escolares que por lo general son espacios con cultivos de café y árboles frutales y algunos que cuentan con invernaderos que representan una fuente de ingresos. Anteriormente los trabajos de mantenimiento

los realizaban los adultos, mientras que la cosecha la realizaban los escolares; actualmente la producción se halla a cargo del comité y de los padres de familia.

Las cooperaciones son aportaciones ciudadanas y/o de madres o padres de familia, la mayoría de las veces obligatoria y cuyas cuotas para mantenimiento, materiales, multas, retardos e inasistencias se consensan con la entrada en funciones de los nuevos comités; los asistentes firman el acta de conformidad, lo que formaliza y brinda vigencia al acuerdo, los cobros y las sanciones por incumplimiento; finalmente, este documento ampara legalmente al ejercicio del comité.

La mano de obra del tequio no se contabiliza monetariamente; sin embargo, las aportaciones colectivas representa una alta inversión para las modificaciones, mantenimiento y saneamiento de los espacios públicos; las inasistencias, contrariamente sí se cuentan económicamente. Por otra parte, los integrantes del comité, durante su año de servicio deben pernoctar en las instalaciones que se localizan en las periferias de la comunidad lo que laboralmente representa la erogación de un salario de velador que solventa la comunidad.

La implementación del programa de Desayunos Escolares representa una inversión de ejecución alta, pues la subvención contribuye con los insumos para la preparación de los alimentos, aporta tortillas —elemento básico en la cocina mesoamericana—, pero que obliga a las familias a invertir en maíz para subsidiar el programa. En el mismo tenor, tampoco considera el trabajo de cocción de los alimentos con leña, la cual debe adquirirse en cooperación o con los fondos internos. Finalmente, es visible la sobrecarga del trabajo femenino, pues las mujeres madres de familia se ven obligadas a establecer roles semanales para cocinar en grandes cantidades para las escuelas insertas en el programa y, las que se niegan a ello, contratan a otra mujer, pero sólo en los casos donde los comités son municipales y se dispone de una cantidad para el pago de cocineras.

Otros ingresos provienen de las actividades de recaudación de fondos, generalmente de la venta de comidas, rifas, etcétera; aportaciones de ciudadanos particulares y/o asociaciones civiles; donaciones de radicados en Oaxaca, la Ciudad de México y Estados Unidos, quienes por lo general son originarios de la comunidad y brindan apoyo para diversas actividades o necesidades comunitarias; el empleo de personal (integrantes de comité) para vigilancia en horario escolar, nocturno y en periodo vacacional, y contribuciones del fondo interno del municipio.

Todas las aportaciones ingresan a la tesorería de los comités escolares por dos vías: *a)* frente a la asamblea, y *b)* aportaciones directas en la tesorería del comité a contra recibo. Existe un control riguroso de las aportaciones individuales y colectivas que viene acompañado de un mecanismo estricto de rendición de cuentas interno que se transfiere continuamente.

Corte de caja: transparencia y rendición de cuentas

Transparencia

Existen dos mecanismos de transparencia: el primero consiste en algo que podría parecerse al Sistema de Atención Ciudadana. En el caso de los Comités Estructura Municipal (CEM) las asambleas ordinarias funcionan como espacios en donde se pueden presentar inquietudes o dudas. Durante el informe programado trimestralmente por la tesorería municipal, hay quienes asocian esta función a las asambleas de priorización de obras y de aprobación del presupuesto donde la agenda lo permite y, finalmente, en la Asamblea de “Corte de caja” o “Descargo”.

Otro mecanismo en los CEM es el del Comité Ciudadano de Contraloría Social, el cual es nombrado por la asamblea o autoridad municipal, según sea el caso, aunque dada su reciente creación aún debaten su función y operación; por ello, la publicación de fotografías de las obras en desarrollo en el palacio municipal, páginas oficiales de Facebook y mensajes de WhatsApp han resultado los dispositivos de transparencia más efectivos.

Para el caso de los Comités Estructura Organizativa (CEO), la transparencia funciona de manera similar a los mecanismos de los CEM, a través de asambleas ordinarias, con la diferencia de que la función de contraloría social generalmente la realizan los vocales de los comités cuando la relación entre sus integrantes posee la confianza para ello; no obstante, en caso de diferencias marcadas, los vocales algunas veces se alejan y cumplen medianamente con el cargo, otros son mucho más eficientes y juegan el papel de persecutores, lo que muchas veces resulta contraproducente para el equipo de trabajo.

La consulta es un mecanismo que opera en cualquier fase del ciclo del cargo según lo determinen las y los asistentes a la asamblea; no obs-

tante, su uso se intensifica durante la priorización y las condiciones para las adquisiciones, ampliaciones o transformaciones del espacio institucional, pues una vez aprobada o rechazada la disposición los comités pueden proceder. La experiencia relata que sin esta anuencia persiste una mayor conflictividad y desacuerdo entre las y los involucrados.

Rendición de cuentas.

Asambleas de “Corte de caja”

El corte de caja es un mecanismo de rendición de cuentas y un ejercicio de transparencia; en el balance de entradas y salidas con registro exhaustivo de cada aportación y gasto ejercido durante un periodo determinado, las asambleas de corte de caja son de distinta naturaleza, la asamblea de “Descargo” en el esquema de la autoridad municipal y/o de entrega recepción en los comités por institución educativa.

El mecanismo más importante de rendición de cuentas lo configura la asamblea comunitaria y/o la de madres y padres de familia; su importancia radica en que es un momento exclusivo para la rendición de informe, corte de caja y/o rendición de cuentas, lo que no implica que en el resto de las reuniones no se aborde y transparente; sin embargo, este momento en particular es un balance general y el más trascendental en el cargo, actividad que se caracteriza por dos fases similares en la región:

Primer momento, la preparación: los integrantes del comité, los directivos y docentes realizan reuniones (más de dos) previas para realizar el informe, momento al que coloquialmente se le denomina “hacer cuentas”, el cual consiste en comparar sus registros numéricos de entradas y salidas. Una vez registrados los recursos, se desarrolla el informe de actividades asociado al presupuesto ejercido, el cual es transcrito a rotafolios, algunos más sofisticados en Power Point para su presentación pública. Los CEM cuentan con una reunión adicional en donde presentan su informe al regidor de Hacienda y al tesorero municipal para cotejar datos y evitar suspicacias al respecto, ya que serán estos últimos quienes rindan dichos datos a la asamblea.

Segundo momento, Informe en Asamblea de Descargo: en las asambleas de los CEM la rendición de cuentas se identifica por la lectura de los rubros frente a la asamblea; los asambleístas escuchan e intervienen cuestionando o solicitando aclaraciones concisas. Al finalizar, se

discute intensamente cada uno de los puntos, los involucrados en el informe tienen la posibilidad de intervenir y aclarar cada uno de los cuestionamientos en una especie de defensa de las decisiones sobre el ejercicio fiscal. En caso de que las y los asistentes consideren insuficientes las aclaraciones, se pueden determinar dos mecanismos: a) suspender la asamblea hasta que el equipo integre las aclaraciones y dudas, y b) optar por el nombramiento de una comisión revisora, la cual analiza y presenta un reporte de sus impresiones. Una vez solventadas las observaciones, el informe se somete a aprobación de la Asamblea.

Cabe señalar que el modelo de rendición de cuentas se encuentra fuertemente ceñido al formato solicitado por las instancias reguladoras de los municipios, como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca que coloquialmente conocen como “finanzas y auditoría superior”. Por ello, en algunas comunidades se prefiere erogar el salario de un contador que efectúe las declaraciones y balances y solviente cualquier situación administrativa de carácter financiero del municipio, generalmente el presidente, el regidor de Hacienda y el tesorero le entregan la documentación, facturas y demás recibos. Una vez que los informes son generados, algunas autoridades se limitan a rendir el informe que les es entregado; sin embargo, las asambleas aún se resisten a este sistema y exigen cuentas por parte de los cargueros de la comunidad.

Las asambleas de descargo se realizan generalmente en febrero, en el caso de los comités la entrega recepción se realiza una vez que el nuevo comité entra en funciones, por ello la aprobación de los informes no se sujeta a una temporalidad estricta. Los informes aprobados por mayoría o por consenso se asientan en el acta correspondiente con nombre, firma y sello de las autoridades, las y los involucrados y la ciudadanía en general. Este documento se integra al expediente, se liberan las constancias correspondientes que legitiman y avalan su servicio comunitario por parte de la autoridad en funciones y el ciudadano puede reincorporarse a su vida cotidiana.

Los integrantes de los comités interiorizan la rendición de cuentas como el principal mecanismo de transparencia que les permite construir, consolidar y conservar su prestigio comunitario; por lo tanto, podrán ser considerados para futuros cargos y servicios. Finalmente, la importancia de conservar las actas de asambleas y documentos permite conocer los aportes, obras, mantenimiento, ingresos y egresos para futuras aclaraciones, dudas y cualquier evento que pueda surgir, aun-

que cabe señalar que la memoria de los asambleístas es siempre más larga y continua de lo que aparenta.

El inventario es un mecanismo adicional para la rendición de cuentas. Este es el punto en el que coinciden las plataformas del IEEPO y ambos sistemas en la estructura comunitaria, misma que se entrega a los profesores, al SIE, al IOCIFED y a los comités entrantes y salientes. Las listas y descripciones se contrastan simultáneamente, lo cual permite que durante el cambio de comité se pueda realizar un cotejo de la infraestructura, los bienes y el estado de los mismos, por lo que esto podría considerarse un mecanismo de transparencia dado que, una vez verificado, se presenta a la asamblea general.

Los eufemismos de la educación pública

El uso estratégico de las comunidades como subsidiarias invisibles de la educación pública configuran una práctica que legitima la justificación de obra pública estatal y federal con capital comunitario; se beneficia sistemáticamente del trabajo colaborativo; se apropia del patrimonio colectivo y oculta las desigualdades de inversión del Estado en las escuelas de comunidades indígenas, situación que enmascara la política liberal educativa de los últimos 20 años.

El papel activo de las comunidades indígenas en la transformación de la infraestructura educativa se observa a partir de tres estrategias: el trabajo autogestivo; el sometimiento a los lineamientos del Estado y la donación de terceros. El primero configura el principal mecanismo de financiamiento en la región xidza caracterizado por disposición de tierras comunales, servicio comunitario, cooperaciones económicas y en especie, multas, tequios, recaudación de fondos y aportación de personal a la institución educativa. Asimismo, el empleo excesivo del trabajo femenino se observa en el diseño e implementación de las políticas públicas que, aunadas a los esquemas de los CEM y CEO triplican las jornadas para las mujeres indígenas, extendiendo una vez más la inversión comunitaria.

La alta inversión que realizan las comunidades xidza en recursos podría equipararse al financiamiento de un patronato; no obstante, la falta de reconocimiento como subsidiarios y cofinanciadores legítimos de la educación pública aunado a los prejuicios históricos hacia las poblacio-

nes indígenas, dificulta modificar la perspectiva que permitiría a las comunidades participar activamente en la discusión y desarrollo de los contenidos escolares.

La subvención, aunque proviene de particulares (madres, padres y/o ciudadanos), en realidad configura un fondo público sujeto al escrutinio, ya que cumple con la horizontalidad y verticalidad de la transparencia, además de una meticulosa observancia en la rendición de cuentas en donde los comités desempeñan el papel primordial de garantizar el acceso a servicios educativos con transparencia permanente y una rendición de cuentas condicionada a la aprobación colectiva en un esquema complejo de funciones, relaciones y transformaciones temporales y comunitarias.

Los comités involucran a toda la población en las diferentes estrategias de financiamiento para garantizar la operatividad de las instituciones educativas. Este conocimiento permite a los ciudadanos involucrarse activamente en el monitoreo de la administración, control y ejercicio de sus aportes, lo que confirma la premisa de “a ciudadanos más informados, ciudadanos más activos”. Este modelo de transparencia y rendición de cuentas debería replicarse con los Comités de Participación Ciudadana en órganos colegiados (consultivos y vinculantes) de las instituciones gubernamentales, ya que debería involucrarse en cada uno de los procesos operativos y no restringirse a las sesiones ordinarias y extraordinarias.

La rendición de cuentas comunitaria, si bien no es un modelo acabado, es una propuesta provista de memoria y experiencia, construida sobre la base del prestigio comunitario en tanto que autorregula, con un margen de error menor, las posibilidades de cuestionamientos y/o corrupción al interior entre los CEM, los CEO y las y los asambleístas. El comité se transforma en el sujeto obligado y es el ente encargado de la transparencia y la rendición de cuentas. No por ello infalibles, sus desaciertos residen en que su monitoreo depende de la relación entre los integrantes de los comités, lo cual condiciona subjetivamente el funcionamiento de sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

El esquema de transparencia y rendición de cuentas del Estado se encuentra determinado por un cumplimiento estricto del marco normativo con fuertes tendencias persecutorias. La desvinculación institucional se hace evidente al colocar a las y los profesores como proveedores de información y desacreditar a los comités educativos como los

indicados para dotar de datos y testimonios al Estado, articulación que permitiría hacer coincidir los flujos de información entre el tipo de búsquedas que interesan a los ciudadanos y los datos que los sujetos obligados requieren transparentar.

En este sentido, se pueden observar dos estilos de transparencia y rendición de cuentas: el primero caracterizado por mecanismos ciudadanos, participativos, documentales y atemporales, mientras que el segundo se especializa en fuentes documentales institucionales. No obstante, ambas formas ponen en manifiesto la subordinación de las formas comunitarias frente al Estado soslayando *de facto* una potencial complementariedad y viable retroalimentación que configuraría una contraloría social más eficiente, idónea, efectiva y distributiva de la responsabilidad.

El reclamo de autonomía de las comunidades podría complementarse con la descripción de los esfuerzos colectivos e históricos que han dirigido y transformado la infraestructura educativa desde la precariedad financiera, misma que es aplaudida frecuentemente por los gobiernos, pero combatida sistemáticamente por las políticas individualistas y subsidiarias que fragmentan el tejido comunitario. En consecuencia, la educación pública en regiones indígenas es insostenible sin la participación comunitaria que cada vez se encuentra más deteriorada por las dinámicas de migración, racismo y opresión de la que son objeto.

Reflexiones finales

A lo largo del texto se ha propuesto una revisión minuciosa del subsidio comunitario a la educación pública en la región xidza a través de inversión y cofinanciamiento administrado y garantizado a través de los comités educativos. Estos esfuerzos, aunque claves e invisibles, han producido una transferencia de responsabilidades de mantenimiento e infraestructura del Estado a las comunidades indígenas, al mismo tiempo que las desproveen de márgenes de acción y poder de decisión sobre sus “propias” instituciones escolares.

Desde una perspectiva histórica podemos identificar que persiste un modelo de cofinanciación de la educación con remanentes coloniales, desde las “cajas de comunidad” hasta la administración de fondos municipales y políticas públicas concretas, las cuales han sido operativas

gracias a la estructura organizativa y comunitaria a través de los comités (CEM y CEO) que continúan trabajando, financiando y padeciendo cada una de las esferas que el Estado ha desatendido por falta de recursos o por así convenir a sus intereses.

La carga de actividades de los comités ha producido que en algunas comunidades éstas migren de la estructura municipal y se integren a una estructura organizativa por institución escolar, aunque no se registren cambios en funciones y responsabilidades. La propiedad es prioritariamente comunal, la dinámica de trabajo es colaborativa, la gestión de recursos es continua, en tanto que la transparencia y la rendición de cuentas es fundamental para garantizar la sostenibilidad de un modelo de experiencia de reciprocidad material y simbólica que permite subsanar y atender cualquier contingencia en la vida comunitaria.

En suma, los comités conforman los cimientos de la organización comunitaria; no obstante, su tratamiento desde las instituciones gubernamentales, profesores, políticas públicas, académicos y organizaciones de la sociedad civil ha sido nulo, ignorando su esfuerzo en la gestión, organización y articulación sociocomunitaria que permita garantizar espacios dignos para la niñez de su localidad. Sin embargo, como coinversores de la educación no inciden en los contenidos, esquemas de trabajo, lengua en que se imparte, y/o propuestas de formación para los docentes como se hace en escuelas con financiamiento de patronatos.

Respecto a los fondos, tequios y personal proporcionado por los comités escolares, estos son de escrutinio público, su método de transparencia y rendición de cuentas es de carácter cíclico, exhaustivo y sistemático a nivel comunitario. Por ello, el desafío en el nuevo modelo educativo y de la Contraloría Social será incluir el aporte comunitario, la participación ciudadana, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de los pueblos indígenas si se pretende consolidar una educación incluyente, intercultural y bilingüe, que permita generar nuevos espacios de reconfiguración y disputa.

Las problemáticas multifactoriales que enfrentan los pueblos indígenas en Oaxaca son combatidas por una diversidad de expresiones organizativas que hacen necesario y urgente sistematizar los aportes comunitarios, discutir la autogestión, analizar sus reconfiguraciones y, principalmente, transformar las lógicas racistas, clasistas,

sexistas y de desigualdad que han prevalecido entre el Estado y las comunidades xidza.

Fuentes consultadas

- AVENDAÑO RAMOS, Eréndira (2012), "Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)", en *Economía*, vol. 9, núm. 26, UNAM, pp. 82-95. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/45034/40586> (consultado el 10 de febrero de 2019).
- BARAJAS, Gabriela (1997), "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol", en *Estudios Sociológicos*, núm. 15 (45), pp. 741-771. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40420479> (consultado el 4 de febrero de 2019).
- BERTELY, María (1998), "Educación indígena del siglo xx en México", en Pablo Latapí (coord.), *Un siglo de educación en México*, t. II, México, Conaculta, Fondo de Cultura Económica, pp. 74-110.
- (2007), "Presentación", en Bertely (coord.), *Historias, saberes indígenas y nuevas etnicidades en la escuela*, México, Publicaciones de la casa Chata, CIESAS, pp. 15-26.
- (s/f), "Panorama histórico de la educación para indígenas en México, siglos XIX y XX". Recuperado de http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_5.htm (consultado el 4 de febrero de 2019).
- CAMPOS, Mariana, Brenda Jarillo y Lucrecia Santibáñez (s/f), *Gasto en educación: la eficiencia del financiamiento educativo en México*, México Evalúa.
- CASTELLANOS, Eduardo (1987), "El marco normativo de la educación pública en México", en *Revista de la Educación Superior*, núm. 62, vol. 16, abril-junio, pp. 50-61.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2018), Día Mundial de la Educación. Recuperado de <https://ciep.mx/dia-mundial-de-la-educacion/> (consultado el 20 de febrero de 2019).
- (2018), "Medición de la pobreza multidimensional y gasto en el Ramo 33. Indicadores a nivel municipal 2010 y 2015". Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/pbr/Oaxaca.pdf> (consultado el 20 de febrero de 2019).
- Decreto núm. 1939 (2016), Artículo 67 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca.

- Dirección General de Población de Oaxaca (2017), "Radiografía Demográfica del Estado de Oaxaca". Recuperado de http://www.digepo.oaxaca.gob.mx/recursos/publicaciones/radiografia_oaxaca_digepo_2017.pdf (consultado el 20 de febrero de 2019).
- ESPINOZA CARBAJAL, María Eugenia (s/f), "La escuela Primaria en el Siglo xx. Consolidación de un Invento". Recuperado de http://biblioweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_26.htm (consultado el 20 de febrero de 2019).
- EZPELETA, Justa y Eduardo Weiss (1996), "Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros: tramas preexistentes y políticas innovadoras", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 1, enero-junio, pp. 53-69.
- FOX, Jonathan y Josefina Aranda (1996), "Los fondos municipales de solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca", en *Revista Mexicana de Sociología*, LVIII, núm. 58 (3), julio-septiembre, pp. 144-168.
- _____ (2007), "El acceso a la rendición de cuentas. Voces individuales o voces colectivas", en *Mexican Rural Development Research Reports*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-46.
- HEVIA DE JARAS, Felipe (2007), "El caso de la contraloría social", en *El Derecho a Saber, Balances y perspectivas Cívicas*, secc. v, pp. 289-294. Recuperado de http://www.academia.edu/1935921/Contraloria_social_en_libro_Derecho_a_saber_2007_ (consultado el 11 de febrero de 2019).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares 2016". Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2016/doc/presentacion_resultados_enigh2016.pdf (consultado el 10 de febrero de 2019).
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2018), "Informe 2018". Recuperado de https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe_2018/04_informe/index.html (consultado el 4 de febrero de 2019).
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) (2013), "Origen de la contraloría social en México". Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3612/5.pdf> (consultado el 11 de febrero de 2019).
- LLOYD, M. (2018), "México gasta en educación más que otros países de la OCDE, pero es opaco y despilfarra en nómina", en Dulce Olvera, *Sin Embargo*. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/16-09-2018/3470746> (consultado el 20 de febrero de 2019).
- LOYO, Engracia (2007), "El conocimiento del indio. Nuevo camino para su asimilación (1930-1940)", en Bertely (coord.), *Historias, saberes indí-*

- genas y nuevas etnicidades en la escuela*, Publicaciones de la casa Chata, CIESAS, pp. 69-94.
- MUÑOZ, Fanny (2009), "Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura", en *Revista Peruana de Investigación Educativa*, vol. 1, núm. 1, pp. 31-60. Recuperado de <https://revistas.siep.org.pe/index.php/RPIE/article/view/2/5> (consultado el 8 de febrero de 2019).
- ORTIZ, Demián y Michael Swanton (2018), "Cartillas en Lenguas Indígenas del Convenio SEP-ILV". Recuperado de <https://fahho.mx/blog/2018/04/27/cartillas-en-lenguas-indigenas-del-convenio-sep-ilv/> (consultado el 6 de febrero de 2019).
- PARDO, María del Carmen (1998), "La descentralización educativa en México: aproximaciones para un Balance", en Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14-17 de octubre. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/677/0033808.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultado el 8 de febrero de 2019).
- ROCKWELL, Elsie (2007), "Historias contrastantes de la apropiación de la escritura de los pueblos indios: los nahuas de Tlaxcala y los Tzeltales de Chiapas", en María Bertely (coord.), *Historias, saberes indígenas y nuevas etnicidades en la escuela*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 35-68.
- SÁNCHEZ, H. (2013), "¿Quién manda en la educación?", en *La Jornada*, Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2013/06/02/opinion/014a1pol> (consultado el 17 de febrero de 2019).
- SIGÜENZA, Salvador (2015), "De población indígena a pueblos originarios. Discursos políticos, cambios y persistencias en la educación mexicana durante el siglo veinte: una mirada desde Oaxaca (1920-2000)", en *Social and Education History*, 4(3), pp. 217-237. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.17583/hse.2015.1561>
- Sistema de Información y Gestión Educativa (2009), Recuperado de <https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/> (consultado el 20 de febrero de 2019).
- Subdirección General Educativa, a través de la Dirección de Planeación Educativa. Recuperado de <http://ieepplaneacionedu.info/> (consultado el 10 de febrero de 2019).
- TANCK, Dorothy (1989), "Castellanización, políticas y escuelas de indios en el Arzobispado de México a mediados del siglo XVIII", en *Historia Mexicana*, núm. 38(4), pp. 701-741. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/25138251> (consultado el 4 de febrero de 2019).

- TAPIA, Luis Arturo (2013), "Sindicalismo magisterial y logro educativo. La sección XXII y las secciones institucionales del SNTE", tesis en línea. Recuperado de https://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_VIII_promocion_2010-2013/Tapia_LA.pdf (consultado el 8 de febrero de 2019).
- VÁSQUEZ GARCÍA, Sócrates y Gerardo Gómez González (2006), "Autogestión Indígena en Tlahuitoltepec Mixe, Oaxaca, México", en *Ra Ximhai* 2(1), Universidad Autónoma Indígena de México Mochichahui, enero-abril, pp. 151-169.

La otredad de la transparencia y la rendición de cuentas: hablando de justicias

*Luis Enrique Cordero Aguilar**

México formalmente se ha constituido como una República representativa, democrática, federal, pluricultural, laica y paritaria; a partir de estos grandes ejes que conforman el Estado mexicano, se ha diseñado toda una estructura institucional y legal para constituirse como tal, a excepción de la pluriculturalidad. Es la tarea pendiente por realizar: construir un entramado jurídico e institucional que responda al diseño de un Estado que se asume pluricultural.

En efecto, no se trata de un simple reconocimiento constitucional de la composición pluricultural, sino de la construcción de los diseños institucionales que respondan al reconocimiento de esa diversidad; de que hay distintas formas y maneras de organizar la acción política; de la visibilidad de lo público y de la rendición de cuentas; de hacer justicia, de producir el derecho y de su eficacia; de concebir la naturaleza, la propiedad y gestionar el territorio; de organizar la vida económica, que también es posible en familia y en comunidad.

En este trabajo se presentan los casos de las comunidades indígenas de San Andrés Yaá, Villa Alta, y de San Martín Toxpalan, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, los cuales dan cuenta de esa falta de construcción de pluriculturalidad, pero también su invisibilidad, su negación, pero sobre todo de la criminalización como respuesta del Estado a esa forma diferente de transparencia, rendición de cuentas y la manera de hacer justicia frente a la comunidad.

* Magistrado presidente de la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, México.

Transparencia, rendición de cuentas y justicia en la comunidad indígena de San Andrés Yaá, Villa Alta, Oaxaca

San Andrés Yaá (en Zapoteco Yaá significa “cerro o verde”), es uno de los 570 municipios que conforman el estado de Oaxaca, y uno de los 417 que en materia electoral se rigen por sus sistemas normativos internos o “usos y costumbres”, para elegir a sus autoridades. Pertenecen al pueblo indígena zapoteco y al distrito de Villa Alta, dentro de la región de la Sierra Norte. Cuenta con alrededor de 500 habitantes y el 96 por ciento habla la lengua zapoteca, con un índice de desarrollo humano bajo.

A inicios del año 2018, las autoridades de San Andrés Yaá comenzaron a recibir visitas de diversas personas tanto de la población como de otras comunidades, quienes presentaron formal demanda en contra de los ciudadanos que fungieron como presidente y tesorero durante el periodo 2017, aduciendo que contrajeron deudas durante su administración y que no les habían pagado. Entre los servicios que se reclama el pago, se encuentran la pavimentación de un camino, la compra de bebidas durante la festividad del año 2017, el salario del instructor de música, un concierto en la fiesta municipal de 2017, verduras y otros insumos para la cocina de la fiesta municipal del mismo año, servicio de luz, reparaciones a vehículos del municipio, entre otros; ascendiendo la deuda a 374,595 pesos.

Dicha situación fue sometida al conocimiento de la comunidad en asamblea general de ciudadanos el 15 de abril de 2018, donde se trató como punto especial del orden del día, la información, análisis, discusión y, en su caso, la toma de acuerdos relativos a las deudas de quienes en el periodo administrativo 2017 ocuparon los cargos de presidente y tesorero del municipio.

La asamblea determinó condenar al expresidente municipal y al extesorero municipal; pagar a favor de los acreedores la totalidad de las deudas contraídas que no se pudieron liquidar durante el periodo administrativo del año 2017; encomendar a la autoridad municipal como cuerpo colegiado y, de manera individual, en cada una de sus funciones y atribuciones, para que dieran cabal y estricto cumplimiento a los acuerdos adoptados, otorgándoles todas las facultades para dictar medidas, y decretar órdenes de presentación o detención de los deudores

hasta lograr la liquidación de la deuda correspondiente. Se ordenó a la autoridad municipal que decretara las medidas de aseguramiento y embargo de los bienes muebles e inmuebles del expresidente y extesorero, para que sirvieran como garantía para el pago de las deudas contraídas, en el entendido que una vez que se realizara la liquidación, éstas serían devueltas a su propietario o posesionario; de lo contrario se pondrían en proceso de adjudicación y venta para proceder a la liquidación de la deuda; y se ordenó a la autoridad municipal no realizar actos contrarios a esas determinaciones so pena de ser sancionados por incumplimiento de la determinación de la asamblea general de ciudadanos.

En asamblea comunitaria de 11 de mayo de 2018, el presidente municipal informó a los asistentes que el expresidente y el extesorero no habían pagado la deuda contraída en la tesorería, a lo que los asistentes acordaron que el pago se hiciera en efectivo y en una sola exhibición al presidente y tesorero en funciones del ayuntamiento, para que estos pagaran a los acreedores; que cada uno de los involucrados debía pagar la cantidad de 178,297.50 pesos y reiteraron la autorización de manera amplia para que las autoridades solicitaran y exigieran el pago conforme a sus sistemas normativos internos.

El cabildo, en su sesión de 18 de mayo de 2018, analizó las determinaciones emitidas por las asambleas del 15 de abril y del 11 de mayo de 2018, y señaló que a pesar de haber requerido en múltiples ocasiones a las exautoridades, éstas se negaban a pagar, y que no estaba dentro de sus facultades emitir órdenes de aseguramiento y embargo de bienes muebles e inmuebles para garantizar la deuda dado que son titulares de derechos agrarios, ni tampoco emitir órdenes de arresto, por lo que debería ser la asamblea general comunitaria la que decidiera al respecto por ser la máxima autoridad.

En asamblea de comuneros y comuneras del 20 de junio, ante la negativa del expresidente de pagar la deuda, se decretaron medidas de aseguramiento y embargo de sus parcelas o tierras agrícolas, por lo que se le suspendieron sus derechos agrarios como comunero de San Andrés Yaá a partir de esa fecha en forma definitiva, hasta que se realizara el pago correspondiente; asimismo, acordaron concederle ocho días, contados a partir de esa fecha, para que pagara la deuda señalando que el plazo fenecería a las 20:00 horas del 28 de junio de 2018 en el entendido que, de no hacerlo, se procedería a su detención, retención y arresto por tiempo indefinido en los separos de la cárcel municipal conforme a

sus usos y costumbres y estatutos comunales, hasta que pagara la totalidad de su deuda.

En esos términos, el 28 de junio, en asamblea se determinó arrestar y detener al comunero y expresidente, comenzando a partir de ese día la vigilancia del detenido a cargo de los ciudadanos y comuneros especificando que no se ejercieran sobre el detenido actos de tortura, azotes, palos, tormentos, incomunicación, o daños físicos y psicológicos. Así, siendo las 21:30 horas, el expresidente es resguardado en la cárcel municipal.

La asamblea general comunitaria, conformada aproximadamente por 244 ciudadanos, ordenó el resguardo del expresidente; sin embargo, no fue recluido en las celdas donde se suponía se encontraba la cárcel del municipio sino en un lugar distinto que ocupa en la parte baja del palacio municipal. El expresidente no estuvo incomunicado, pues durante todo el tiempo tuvo contacto con su familia y fue alimentado, incluso tuvo la posibilidad de enviar él mismo, vía telefónica, mensajes de texto a la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO),¹ quien al recibir los mismos integró la queja correspondiente, dictando una medida cautelar consistente en que el Ministerio Público a quien correspondiera realizara las acciones necesarias² y que legalmente procedieran, a fin de que cesara la privación de la libertad de las exautoridades.

Posteriormente, el visitador general de la defensoría emitió una nueva medida cautelar consistente en que se iniciara una carpeta de investigación por la probable desaparición forzada, privación ilegal de la libertad y demás que correspondan, así como que se avocara a la búsqueda, localización y liberación de las exautoridades de San Andrés Yaá; esto, en atención a que el fiscal local de Villa Alta informara a la defensoría que en la cárcel municipal de esa comunidad no se encontraban a las exautoridades, por lo que la defensoría dio por hecho que se encontraban en calidad de desaparecidos.

Los familiares del detenido promueven un Juicio de Amparo Indirecto ante el juez de distrito en el estado de Oaxaca,³ contra actos de privación de la libertad del quejoso, por lo que el juez de amparo otorga la suspensión de plano del acto reclamado y ordena poner en inmediata

¹ Inicia la queja bajo el número de expediente DDHPO/1034/(27)/OAX/2018.

² Inicia la carpeta de investigación número 317/FEMCCO/2018.

³ Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Oaxaca, Juicio de Amparo Indirecto número 642/2018.

libertad al detenido o bien ponerlo a disposición del agente del Ministerio Público y que mediante resolución de fecha 27 de noviembre de 2018 resuelve sobreseer el Juicio de Amparo por actualizarse las causales de improcedencia previstas en los artículos 61, fracciones XXI y XXIII, en relación con el 63 fracción IV de la Ley de Amparo, es decir, por haber cesado los efectos del acto reclamado ya que con fecha 11 de noviembre de 2108, el quejoso fue puesto en libertad.

Por otra parte, durante el transcurso de la investigación, las autoridades municipales hacen llegar al agente del ministerio público las diversas actas de asamblea general comunitaria, donde se resolvió la situación de quién en el proceso ocupaba el carácter de víctima. No obstante, el ministerio público solicitó se librara orden de aprehensión en contra de 16 ciudadanos: el comandante municipal, los topiles, el ciudadano que fungió como presidente municipal en el año de 2018, el síndico, autoridades agrarias y otros por el delito de privación ilegal de la libertad, así como ocho ciudadanos que eran autoridades municipales en ejercicio, por el delito de abuso de autoridad; orden de captura que fue librada el 21 de julio de 2018 por el juez correspondiente.⁴

El 24 de julio de ese mismo año, el ministerio público remitió a la Sala de Justicia Indígena (SJI) del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca (TSJEO), las constancias de su carpeta de investigación a efecto de que se asumiera competencia sobre los hechos narrados y motivo de su investigación, argumentando que son derivados de una determinación de la asamblea de la comunidad indígena de San Andrés Yaá, Villa Alta, Oaxaca. Ante ello, la SJI-TSJEO radica el Juicio de Derecho Indígena bajo el expediente número JDI/23/2018.

La construcción de un Estado pluricultural

En la actualidad, más de 350 millones de personas en el mundo se asumen como indígenas (Sánchez, 2019) y en los poco más de 190 Estados que existen en el planeta, una minoría son culturalmente homogéneos; en la mayoría, se calcula que en un 90 por ciento (Torbisco, 2004), tienen presencia los pueblos indígenas, los cuales son alrededor de 5,000 en el mundo, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero al-

⁴ Jueza de Control del Circuito Judicial de Valles Centrales, sede Tanivet, Oaxaca, causa penal 0457/2018.

gunos autores refieren que son 8,000 grupos culturales en todo el planeta (Carbonell, 2001). En Latinoamérica se han identificado 826 pueblos o comunidades indígenas, sumando una población total de 45 millones de habitantes aproximadamente (CEPAL, 2014).

En México existen 68 pueblos indígenas, más el pueblo afroamericano. Es el país de América Latina con mayor población indígena, con 25.7 millones de personas que representan el 21.5 por ciento del total de la población mexicana (INEGI, 2015).

En la década de los años ochenta del siglo XX, varios países de Latinoamérica realizaron procesos de reforma constitucional para reconocer esa diversidad de sus pueblos en la conformación de sus Estados, para pasar de un reconocimiento monocultural a uno pluricultural. México no fue la excepción, primero en 1992 y después en 2001, emprendió una reforma constitucional para prescribir ese reconocimiento. Actualmente nuestro texto constitucional en su artículo 2º, segundo párrafo, establece que “La Nación tiene una composición pluricultural”.⁵

Aunque la teoría política moderna posicionó el concepto de “multicultural” dentro de la corriente ideológica de multiculturalismo,⁶ nuestro Constituyente recoge el concepto de “pluricultural”. La distinción entre multi o pluricultural es fundamental.

Los términos de pluricultural y multicultural se usan para referirse a la diversidad cultural; empero, son formas distintas para conceptualizar esa diversidad que se ejerce en la práctica y de sus instituciones sociales, incluyendo las formas de hacer justicia. Lo contrario a estas categorías es lo singular, lo unitario, lo único, lo igual, lo hegemónico, lo monocultural; etimológicamente el término homogeneización reenvía a la palabra griega *homo*, que significa “semejante” y de ahí se designa la acción de hacer semejante. Lo homogéneo se opone a lo diverso, a lo diversificado, en la medida misma en que lo semejante se opone a lo diferente (Miguel, 2006).

⁵ El artículo 2 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADPI), establece: “Los Estados reconocen y respetan el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos indígenas quienes forman parte integral de sus sociedades”. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), no existe la expresión “pluricultural” ni “multicultural”.

⁶ Es Will Kymlicka quien posee el concepto de multiculturalismo en la filosofía política moderna con su texto *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós, 1995.

El uso del término de multiculturalismo⁷ es para realizar una descripción de la multiplicidad de culturas que existen en un determinado espacio estatal o internacional, planteando su reconocimiento y tolerancia, dentro de un Estado liberal que busca incidir en la individualización de los pueblos indígenas y que asuman los principios y valores liberales (Sánchez, 2019). En este contexto, el multiculturalismo se concibe como un relativismo cultural; es decir, una separación o segregación entre culturas demarcadas y cerradas sobre sí mismas, sin relacionarse.

En cambio, pluriculturalismo es un concepto más usado en América Latina para referirse a la realidad histórica y social de la región, donde pueblos indígenas y afros han convivido con blanco-mestizos de forma asimétrica, donde el mestizaje, la resistencia y las diferencias han sido parte de la realidad. La socióloga norteamericana Catherine Walsh, en relación a la diferencia entre multicultural y pluricultural, apunta:

La multiculturalidad normalmente se refiere, en forma descriptiva, a la existencia de distintos grupos culturales que, en la práctica social y política, permanecen separados, divididos y opuestos, mientras que la pluriculturalidad indica una convivencia de culturas en el mismo espacio territorial, aunque sin una profunda interrelación equitativa (2000: 9).

La distinción entre estas dos categorías es de gran relevancia en contextos del reconocimiento de la diversidad que social e históricamente han estado presentes y ahora cómo se relacionan con el Estado y sus instituciones, dejando atrás esa visión monocultural y uninacional.

Esa diversidad social e histórica⁸ se encuentra reconocida en nuestra norma fundamental al prescribir que sus pueblos "... son aquellos que descenden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

⁷Actualmente es de mayor uso global, orientando políticas estatales de corte liberal; lo emplean más en Europa y Norteamérica.

⁸Este mismo carácter social e histórico se encuentra reconocido en el art. 1º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En tanto, en el preámbulo de la DNUDPI se lee: "los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses".

Con la introducción de la categoría de pluricultural, no únicamente se realiza el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, sino que también se reconocen los sistemas jurídicos indígenas y, con ellos, sus competencias para conocer de ciertos asuntos (Cossío, 2002); pero sobre todo, implica la construcción de un nuevo diseño institucional que responda a esa pluriculturalidad del Estado, para que se dé consistencia jurídica al concepto de libre determinación y autonomía, abandonando con ello el monismo para transitar a la pluriculturalidad.

Desde la época del Renacimiento estas ideas de unitario, de hegemónico, de semejante, de no diverso, de no diferente, fueron ganando terreno en la concepción del nuevo o más bien del moderno ente político que organiza la sociedad en un territorio determinado.

En efecto, Nicolás Maquiavelo es quien introduce el concepto de Estado, pero es también quien por primera vez plantea la necesidad de la constitución de un Estado unitario de carácter nacional, de ahí que identifica Estado con nación (Córdova, 1989). El Estado representaba la unidad, antes del Estado no había unidad, unión y después construir la homogeneidad; mucho después se acuñó Estado nacional; por eso, como bien apunta Cassirer: "La ciencia política de Maquiavelo y la ciencia natural de Galileo se basan en el mismo principio. Parten del axioma de la unidad y homogeneidad de la naturaleza" (1985: 185).

A partir de entonces se inicia el proceso de cancelación no nada más del pluralismo cultural sino étnico, lingüístico, etcétera, para dar paso a la construcción de la organización de un Estado moderno más homogéneo. Empero, Estado y nación no son sinónimos, como bien los distingue Villoro: "Estado y nación son conceptos distintos: Estado se refiere a un orden de poder soberano sobre un territorio limitado, que se reserva el monopolio de la violencia legítima. Nación en cambio, es una comunidad de cultura, en el espacio y en el tiempo, unida por una tradición y un proyecto común" (2007: 196). Corina de Yturbe, si bien no hace esta distinción, sí precisa el concepto de nación: "Por nación hay que entender una cultura o un pueblo, es decir, una comunidad histórica más o menos institucionalmente completa, que ocupa un territorio o patria, y que comparte un lenguaje y una historia particular" (1998: 43).

Precisado lo anterior, Luis Villoro señala que la ideología del Estado-nación moderno es el nacionalismo, el cual se caracteriza por dos ideas principales:

- a) A todo Estado debe corresponder una nación, a toda nación debe corresponder un Estado; por lo tanto, su fin es lograr una unidad nacional en un territorio determinado, donde domina el poder estatal.
- b) El Estado nacional no obedece a ningún otro poder por encima de él; es absolutamente soberano (2007: 173).

Más sintéticamente, por nacionalismo entendemos aquellos movimientos políticos y políticas públicas encaminadas a asegurar que los Estados sean efectivamente Estados-nación en los que el Estado y la nación coinciden (Kynmlicka-Straehle, 2001).

Por su parte, en México y prácticamente en toda América, desde la época colonial inicia el proceso de identificar a la nación como el conjunto de pueblos sometidos a un mismo poder soberano, para después dar paso a la concepción liberal de la nueva idea de Estado-nación, ahora concebido como una asociación de individuos que se unen libremente por un contrato, en el cual está expresada la voluntad general de cada uno de los individuos. En este orden de ideas señala Villoro:

La expresión de la voluntad general es la ley que rige a todos sin distinciones; ante la ley, todos los individuos se uniforman, nadie tiene derecho a ser diferente frente al Estado. El nuevo Estado establece la homogeneidad en una sociedad realmente heterogénea y con ello no se reconoce comunidades históricas previamente existentes (2007: 172).

Es sobre este presupuesto que se realizó todo el entramado institucional para echar a andar políticas lingüísticas, educativas, culturales, económicas, de salud, de seguridad, jurídicas, de justicia, agrarias, todas asistencialistas y de asimilación, fundadas en la exclusión e invisibilidad, de otras maneras de vivir, pensar, actuar y sentir (Boaventura, 2012).

Esta concepción de Estado-nación corresponde a un liberalismo dominante; pero también otra vertiente liberal puso sobre la mesa de discusión el tema de pluralismo, aunque no necesariamente un pluralismo nacional, étnico, cultural, sino más bien un pluralismo desde la concepción del individuo. En efecto, su origen como acuñamiento de la idea de pluralismo proviene de la tradición liberal, de hecho, es una de sus contribuciones al pensamiento político que denotaba la idea de la posibilidad que tiene cada individuo de fijar sus propios objetivos y tratar de realizarlos a su manera. También esta misma tradición liberal

entiende el pluralismo como un hecho empírico, ligado a la existencia de una pluralidad de sistemas de valores en los que deben actuar, a veces a pesar suyo, para no atentar contra la libertad individual; de ahí que pluralismo no nada más sea un hecho empírico sino también un principio axiológico, un valor, una apuesta ético-política de importancia fundamental para la modernidad (Mouffe, 1997).

Por su parte, Hannah Arendt afirma que el pluralismo es como una condición misma de la humanidad y, en cuanto tal, no sólo como una *conditio sine qua non* de toda vida política sino, más aún, como una *conditio per quam* de esta vida (Miguel, 2006).

La negación del pluralismo se debe al tipo o forma de gobierno que ha imperado en cada momento histórico de cada país y es la democracia la que maximiza este elemento, es la columna vertebral de su diseño.

Por ello, todo Estado que se precie de ser democrático y con una composición pluricultural tiene que renunciar definitivamente a la aspiración de seguirse sosteniendo como un Estado-nación. Lo siguiente es dar un paso hacia un Estado pluricultural o plurinacional, ya que un ente político que tenga más de una nación no sería un Estado-nación, sino un Estado plurinacional, donde coexistirían pueblos distintos y potencialmente autogobernados e incorporados en un Estado más amplio. Sólo de esta manera se podría construir una mayor legitimación, más incluyente, para dar paso a una sociedad más justa.

Ahora, pasar de un estadio a otro es y ha sido complejo, es un proceso lento, de lucha, de movimientos sociales, políticos y económicos, a veces pacíficos a veces violentos, que vayan generando las condiciones fácticas para la construcción de una nueva forma de Estado, un Estado plural, formado por la unidad de diversas comunidades de cultura, basada en su decisión autónoma. Este es el reto que tiene la democracia de hoy en día, si queremos que siga siendo una opción de forma gobierno en donde no nada más tenga como fundamento la autonomía de todos los individuos sino también de los grupos sociales.

La diversidad cultural no debe agotarse en el reconocimiento meramente formal; por el contrario, un Estado plural mínimamente tiende a dar cuenta o responder sobre la realidad de la diversidad étnica, cultural y lingüística, para construir institucionalmente una democracia más moderna, más incluyente, más legítima, para ello hay que abandonar definitivamente esa democracia liberal, formalista, excluyente y homogénea.

En efecto, no se trata de un simple reconocimiento constitucional de la composición pluricultural que se dio en los países de Latinoamérica, sino de la construcción de diseños institucionales que respondan a esa diversidad, de que hay distintas formas y maneras de organizar la acción política, de la visibilidad de lo público y de la rendición de cuentas, de hacer justicia, de producir el derecho y de su eficacia, de concebir la naturaleza, la propiedad y gestionar el territorio, de organizar la vida económica, que también es posible en familia y en comunidad (Boaventura, 2012).

Los países que conforman América Latina desde su independencia se constituyeron, *grosso modo*, como repúblicas. Para ello, se construyó todo el entramado legal e institucional para monopolizar la producción del derecho, de la justicia y del uso de la fuerza, y asumieron la forma de Estado, algunos federal, otros central, y la forma de gobierno democrática y presidencial, donde hubo también lapsos dictatoriales o autoritarios, algunas unicamerales otras bicamerales. Después, en distintos momentos históricos, vino la separación entre la Iglesia y el Estado para constituirse como laicos; a partir de aquí y del difícil proceso dialéctico de cada momento histórico de cada país, se constituyeron a imagen y semejanza del Estado occidental, lo que trajo como consecuencia la producción y reproducción de las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales.

México, por ejemplo, formalmente se ha constituido como una República representativa, democrática, federal,⁹ pluricultural,¹⁰ laica¹¹ y paritaria.¹² A partir de estos grandes ejes que conforman el Estado mexicano, se ha diseñado toda una estructura institucional y legal para constituirse como tal, a excepción hecha de la pluriculturalidad, esa es la tarea pendiente por realizar: construir todo un entramado jurídico e institucional que responda a un diseño de un Estado que se asume pluricultural.

⁹Históricamente, desde la Constitución de 1824 se ha asumido como una República representativa, democrática y federal, excepción hecha en la Constitución de 1836 que se asumió como un Estado central.

¹⁰Con la reforma constitucional de 1992 al entonces artículo 4º se asumió como pluricultural; después, con la reforma constitucional de 2001, se reafirma en el artículo 2º como una Nación Pluricultural.

¹¹Con la reforma constitucional de 2012 se adiciona la expresión “laica” al artículo 40.

¹²Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019, se incorpora el principio de paridad de género en los artículos 2º, 3º, 35, 41, 53, 56, 94 y 115.

La libre determinación y jurisdicción de los pueblos indígenas

La libre determinación de los pueblos indígenas es una regla y un principio que está reconocido expresamente en el artículo 2º, cuarto párrafo, de nuestra Constitución; 3 de la DNUDPI, III de la DADPI e implícitamente en el Convenio 169 de la OIT.

El reconocimiento internacional de la libre determinación a los pueblos indígenas es reciente, se da con la adopción del Convenio 169 de la OIT, el 27 de junio de 1989,¹³ y constitucionalmente en 2001 con la reforma al artículo 2º. México, al adoptar este instrumento, abandona el Convenio 107 de la OIT donde, entre otros cambios, pasan de la denominación de “poblaciones indígenas” a “pueblos indígenas”, lo que resulta fundamental para el reconocimiento de sus derechos, entre ellos, la libre determinación, que era un derecho reconocido únicamente a los Estados soberanos.

En consecuencia, es importante hacer la distinción¹⁴ entre la libre determinación de los pueblos como entidad soberana reconocida internacionalmente y, entre la libre determinación de los pueblos indígenas como entidades autónomas reconocidas al interior de los Estados soberanos. Bajo ese contexto, el concepto de “pueblo” tiene fundamentalmente dos sentidos o usos: uno externo y otro interno. En el primero, “pueblo” se refiere al reconocimiento externo por la comunidad internacional como un país o Estado soberano más. En tanto que en el segundo, “pueblo” se refiere al reconocimiento interno del país o Estado soberano en el que habitan como entidades autónomas.

La libre determinación de los pueblos indígenas es un derecho con una enorme carga política de gran relevancia tanto para el derecho internacional como para el derecho de los Estados soberanos (Regino, 2011), ya que tiene que ver precisamente con determinar libremente su condición política para así alcanzar su desarrollo económico, social y cultural; es decir, la libre determinación es la raíz, la fuente, la base y el

¹³El gobierno de México ratificó ante la OIT este convenio el 5 de septiembre de 1990, previa aprobación que el Senado hizo el 11 julio de 1990 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991, y de conformidad con el artículo 38 del convenio entra en vigor un año después de su ratificación ante la OIT, por lo que está vigente en México desde el 5 de septiembre de 1991.

¹⁴El artículo 1.3. del Convenio 169 de la OIT, puntualiza sobre esta distinción para que no se interprete incorrectamente. De la misma forma lo hace el artículo 46.1 de la DNUDPI.

fundamento desde donde se derivan o surgen los demás derechos de los que son titulares los pueblos indígenas, es la condición *sine qua non* para que puedan disfrutar de sus demás derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas, además de ser un derecho fundamental sustantivo, representa también el primer cimiento para una nueva relación intercultural;¹⁵ es decir, de comunicación, de contacto e intercambio con el Estado, fundado en el respeto y la legitimidad de la coexistencia de principios y valores diversos que sólo en un Estado democrático puede darse para fortalecer la unidad nacional.

Interculturalidad significa, en términos muy generales, entre culturas, pero no un simple contacto entre culturas sino una interacción, un diálogo horizontal entre dos o más culturas en términos equitativos y en condiciones de igualdad, para entender saberes, instituciones, procesos, prácticas, lógicas y racionalidades distintas. Con motivo de este diálogo se nutren, se recrean, se reinventan saberes, instituciones, prácticas, lógicas y racionalidades, siempre cargados de creación y tensión porque permanentemente están en construcción. Como bien lo apunta Catherine Walsh:

la interculturalidad debería ser entendida como un proceso permanente de relación, comunicación y aprendizaje entre personas, grupos, conocimientos, valores y tradiciones distintas, orientada a generar, construir y propiciar un respeto mutuo, y a un desarrollo pleno de las capacidades de los individuos, por encima de sus diferencias culturales y sociales. En sí, la interculturalidad intenta romper con la historia hegemónica de una cultura dominante y otras subordinadas y, de esa manera, reforzar las identidades tradicionalmente excluidas para construir, en la vida cotidiana, una convivencia de respeto y de legitimidad entre todos los grupos de la sociedad (2000: 7).

¹⁵La categoría “intercultural” se encuentra prevista en el apartado B, fracción II, del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), aunque se refiere exclusivamente a la educación; sin embargo, interpretamos que debido al reconocimiento de la pluriculturalidad y de la libre determinación, implícitamente se recoge el principio de interculturalidad que implica una interacción entre culturas, entre el derecho indígena y el *ius-positivismo*. En la DADPI se refiere el carácter de intercultural tanto en educación como en salud (arts. XV.5 y XVII.4). En la DNUDPI no existe la expresión “intercultural”.

De esta manera, la pluriculturalidad, la libre determinación de los pueblos indígenas y la interculturalidad, son categorías complementarias que permiten visualizar la unidad nacional dentro de la diversidad.

Ahora, el reconocimiento de la jurisdicción indígena tiene que ver con el derecho fundamental del acceso a la justicia, que comprende no sólo acercar la justicia estatal a los pueblos indígenas o crear componentes alternos para su implementación en sus comunidades, sino, además, reconocer y garantizar sus instituciones y las formas de regular y resolver conflictos conforme a sus sistemas jurídicos. De ahí la importancia de la libre determinación, pues sin su reconocimiento no hay jurisdicción indígena, es un requisito previo para el reconocimiento y ejercicio de esta potestad para el despliegue de otros derechos, tanto para las personas como para los pueblos indígenas.

El derecho de acceso a la justicia se establece en el artículo 17 de la CPEUM y debe ser interpretado con el artículo 2º, apartado A, fracciones II y VIII. La jurisdicción indígena se encuentra reconocida en la fracción II citada, cuando prescribe que es uno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para: "Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos..."; de la misma manera lo prescriben los artículos 8º, del Convenio 169 de la OIT; 3, 4, 5 y 33, de la DNUDPI; en tanto la DADPI lo prescribe en los artículos III, X, XXI y XXII.¹⁶

Podemos definir a la jurisdicción indígena como un derecho colectivo de los pueblos indígenas para ejercer la potestad de resolver los conflictos internos¹⁷ que se presenten en su comunidad (criterio territorial) y por sus habitantes (criterio personal) y usar la fuerza para hacer valer sus decisiones, de conformidad con sus sistemas normati-

¹⁶En los artículos 16 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO) hay un reconocimiento sobre el derecho de la jurisdicción indígena, este último señala: "La Jurisdicción Indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 16 de esta Constitución".

¹⁷Cossío se interroga: "¿Cuáles son los conflictos de carácter interno? Se trataría, en principio, de aquellos conflictos que reúnan las siguientes características: primera, que se den entre los indígenas pertenecientes a un mismo pueblo, municipio o comunidad, según corresponde en cada caso; segunda, que se trate de aquellos cuya resolución se encuentre prevista en el orden jurídico indígena correspondiente; tercera, que sean de aquellos cuya resolución corresponda a las autoridades reconocidas por el derecho indígena" (2002: 71).

vos (criterio institucional).¹⁸ Es decir, constitucionalmente, las comunidades indígenas tienen el derecho a que la jurisdicción indígena sea respetada, promovida y garantizada de manera que, cuando en el caso sometido a su conocimiento, es facultad de las autoridades de los pueblos indígenas resolverlo y la decisión adoptada tiene los mismos efectos que cualquier otra resolución emitida por la jurisdicción del Estado, es decir, es vinculante para las partes.

Así pues, el reconocimiento de la jurisdicción indígena permite el ejercicio de esta competencia por un órgano u órganos distintos al Poder Judicial del Estado, dando paso a que cada una de las comunidades o pueblos indígenas ejerza competencia o potestad “judicial” dentro de su territorio a los integrantes de cada una de éstas (Cossío, 2002).

Por lo general los procedimientos ante la jurisdicción especial son orales, públicos, breves o sumarios, cercanos a la gente por lo que es poco común se presenten problemas sobre la autoadscripción,¹⁹ porque las personas de la comunidad se conocen entre ellos, no existen tantos formalismos; algunos sí de solemnidades; algunos otros se desahogan en su lengua materna;²⁰ otros son eminentemente deliberativos, sobre todo los que se desahogan ante la asamblea comunitaria; algunos se desahogan en una sola instancia, otros ante dos, que por lo regular la asamblea es la segunda instancia y la máxima autoridad jurisdiccional de la comunidad donde impera una racionalidad pragmática, de sentido común, de respeto a sus autoridades sobreponiendo sus valores comunitarios, la solidaridad, la justicia, la ayuda mutua, la buena fe, la naturaleza, la madre tierra, su cosmovisión. Esta potestad, como cualquier otra jurisdicción, conoce de controversias, problemas de toda índole y cuantía, pero con la diferencia de que no distingue materias, ni montos; es decir, en los pueblos no hay una concepción y distinción entre delitos o hechos ilícitos (por materias), lo que hay es un conflicto, un pleito, una conducta reprochable; también en algunas comunidades

¹⁸ En la sentencia JDI/01/2016 G. R. vs. Suchixtlahuaca, Pueblo Chocholteco, que resolvió la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, México, se fijaron estos elementos o criterios de la jurisdicción indígena.

¹⁹ Este problema de la autoadscripción se presenta ante la jurisdicción del Estado. Al respecto, *cfr.* Tesis: I.18o.A.67 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, mayo de 2018, p. 2748.

²⁰ Otro problema que se presenta ante la jurisdicción del Estado es la falta de traductores e intérpretes para los indígenas. Al respecto, *cfr.* Tesis: XIII.P.A.24 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. IV, marzo de 2018, p. 3393.

no se distingue lo público de lo privado, no hacen división de las cosas y en ocasiones de los sujetos; tienen una visión integral del asunto y de su solución. Estas autoridades tienen funciones para citar a las partes y recabar pruebas para luego resolver el conflicto siguiendo su propio derecho, y finalmente, la potestad de usar la fuerza para hacer efectivas sus decisiones en caso de ser necesario (Martínez, 2012). Ello comprende acciones que pueden restringir derechos, tales como la libertad personal, el patrimonio, los servicios, obligar a realizar pagos y/o trabajos, etcétera.

Bajo este contexto de reconocimiento constitucional y convencional, el Estado fragmenta el monopolio del acceso a la justicia, ya que ésta debe interpretarse también como un reconocimiento de otra forma de acceso a la justicia que tienen las personas que se asumen como indígenas. En este sentido, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, apunta:

La garantía de acceso a la justicia supone la posibilidad de que un conflicto entre partes sea resuelto por una autoridad facultada para ello, por lo que con el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena se entiende que esta garantía puede ser cumplida tanto por los órganos estatales de justicia como por los órganos establecidos por los pueblos indígenas en aplicación de sus sistemas normativos internos (2007: 44).

Por ende, el acceso a la justicia para los indígenas tiene dos entradas: una, la que le otorga su propio pueblo o comunidad, y otra, la que le brinda el Estado. Es decir, la primera se refiere al reconocimiento de la existencia y competencia de las autoridades indígenas como instancias legítimas para la solución de sus controversias; la segunda tiene que ver con la garantía de acceder de manera efectiva e igualitaria a la potestad del Estado para la defensa de sus derechos en una controversia planteada y que se resuelva de manera justa. Es decir, para que se dé, de manera efectiva e igualitaria, se tienen que eliminar o remover todas las barreras²¹ que sean un obstáculo para el acceso a la justicia.

²¹Barreras institucionales (procesales, logísticas, infraestructura, administrativas, educación legal, etcétera); culturales (falta de abogados con conocimiento de su lengua y cultura, el no reconocimiento de la jurisdicción indígena, la no coordinación entre la justicia indígena y estatal, etcétera); lingüísticas (la justicia del Estado se imparte en una sola lengua, falta de intérpretes, traductores, etcétera); económica (pobreza y desigualdad, entre otros), de género, etcétera (DPLF, 2009).

Bajo esta dualidad del acceso a la justicia para los indígenas, surgen algunos problemas, como la coordinación entre el sistema jurídico indígena y el sistema jurídico estatal para que se establezcan los lineamientos de competencia entre el sistema judicial estatal y el de la jurisdicción indígena; asimismo los criterios de solución de un conflicto competencial, así como los límites de la jurisdicción indígena y las sanciones que pueden imponer, la definición de las garantías mínimas de los procedimientos de esta jurisdicción, la convalidación de sus resoluciones, ante qué vía e instancia se realizaría, es de oficio o a petición de parte, etcétera.

Algunos países de Latinoamérica como Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, han realizado importantes reformas precisamente para establecer la coordinación entre la justicia estatal y la indígena, pero en esa construcción se han generado grandes debates aún no resueltos (Yrigoyen, 2000).

En tanto en México la solución legislativa que impuso al promulgar el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) es muy limitada, pues el artículo 420 resulta insuficiente para dar respuesta a los anteriores problemas, máxime cuando minimiza la libre determinación de los pueblos indígenas y la interculturalidad que se da entre ambos sistemas jurídicos, además de que no se corresponde con el marco normativo internacional.

Ciertamente hay un avance, pues en su texto hay un reconocimiento a la pluriculturalidad y a la jurisdicción indígena, pero no de forma plena a la libre determinación e interculturalidad, porque genera más problemas que soluciones. Ante estos inconvenientes y ante la insuficiencia normativa, corresponde a los tribunales dar respuesta puntual a cada uno ellos.

Ahora bien, hay que distinguir tres supuestos, a saber: el primero donde dos personas sometieron su conflicto ante la jurisdicción indígena y ésta lo resolvió, o bien, donde la autoridad de la comunidad hace del conocimiento al órgano jurisdiccional comunitario el conflicto y éste lo resuelve; el segundo supuesto, donde el imputado está ante la jurisdicción del Estado, la víctima es la sociedad, y el órgano jurisdiccional ordena a la comunidad indígena conocer y resolver el conflicto planteado conforme a sus sistemas normativos e instituciones comu-

nitarias²² y, finalmente el tercer supuesto, donde la víctima y el imputado están ante la jurisdicción del Estado y desean someterse a la jurisdicción indígena. Este último supuesto es el que regula el artículo 420 invocado; en lo que corresponde al primer supuesto planteado, incumbe ante otra vía y otra instancia.

En efecto, el primer supuesto trae consigo sus propias complejidades porque existe el fenómeno de que en ocasiones alguna de las partes no se somete a la potestad de la autoridad comunitaria y trasciende a la jurisdicción del Estado, entonces las autoridades indígenas son acusadas por el delito de abuso de autoridad²³ por ejercer y aplicar, dentro de su territorio, sus sistemas normativos internos para la solución de una controversia que les fue planteada (Martínez, 2012). Es decir, los actos de coerción personal derivados del ejercicio de la función jurisdiccional especial (dentro de su territorio y siguiendo su propio derecho) no constituyen, por definición, usurpación de funciones de la jurisdicción ordinaria, delito de secuestro, privación ilegal de la libertad, robo, abigeato, ni ninguna otra forma delictiva por el hecho de haber impuesto sanciones con motivo de la potestad de resolver conflictos, como lo son el trabajo comunitario, la prisión, la privación o aseguramiento de bienes, el impedimento de salida que sufren las personas por orden legítima de la jurisdicción indígena, etcétera. Se trata, por propio reconocimiento constitucional, del ejercicio del derecho de los pueblos y las comunidades de ejercer funciones jurisdiccionales.

Por tanto, criminalizar la conducta de las autoridades indígenas por el hecho de haber ejercido la potestad de resolver conflictos, no es la mejor respuesta para construir pluriculturalidad y mucho menos interculturalidad; por el contrario, el ejercicio de un derecho no puede constituir la comisión de un delito, pues no sólo no está prohibido, sino que su ejercicio está legitimado, protegido y garantizado.

²² Así se resolvió, con fecha 23 de septiembre de 2013, en el recurso de apelación 99/2013, del índice del Primer Tribunal Unitario del Décimo Tercer Circuito, donde revocó una sentencia condenatoria por el delito de Violación a la Ley de Migración; conocido como el caso de Santiago Quiavicuzas, San Carlos Yautepec, Oaxaca, comunidad que pertenece al pueblo zapoteco.

²³ El Juicio de Derecho Indígena JDI/01/2016 G. R. vs. Suchixtlahuaca, Pueblo Chocholteco, iniciado ante la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, México, uno de los hechos era la carpeta de investigación en contra de las autoridades comunitarias por el delito de abuso de autoridad y abigeato, por resolver un asunto interno de su comunidad. Sobre este fenómeno de la criminalización, *cf.* Stavenhagen (2007).

Es importante apuntar que no todo pueblo o comunidad indígena cuenta con un sistema normativo, instituciones y procedimientos donde se identifique el ejercicio de la jurisdicción indígena; o nunca lo tuvo o en el devenir histórico se perdió con motivo de la política de asimilación que en su momento el Estado emprendió; ante este supuesto, la solución de los conflictos será planteada ante la jurisdicción del Estado.

Ahora bien, siguiendo con el primer supuesto, donde dos personas sometieron su conflicto ante la jurisdicción indígena y éste lo resolvió; el artículo 2º, apartado A, fracción II, última parte, de la norma fundamental, establece que: “La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”.

La expresión “los casos y procedimientos de validación” nos remite al significado de facultar a los tribunales para que determinen si la resolución que se emitió para resolver el conflicto interno cumple con las restricciones que le impone el mismo artículo 2º; es decir, lo que se prescribe es lo que se conoce como el control de regularidad y que consiste en que un tribunal determine si un acto de autoridad vulnera o no derechos protegidos constitucional o convencionalmente (Cossío, 2002).

Hasta este momento no existe ley alguna²⁴ que regule de forma expresa “los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”. En el proceso de redacción del artículo 420 del CNPP, ni en la exposición de motivos, tampoco en el dictamen y menos en el proceso de debate de aprobación, se hace alguna referencia que responda al mandato constitucional de regular “los casos y procedimientos de validación”.

Ante tal omisión legislativa, existe en nuestro sistema jurídico el control de regularidad, que es, por antonomasia, el juicio de amparo.²⁵ Además, los tribunales ahora tienen la obligación de realizar “control difuso”, pues a partir del año 2006, la Corte Interamericana introduce el control difuso de convencionalidad al resolver el caso *Almonacid Arellano vs. Chile* y a partir de este precedente se ha desarrollado en otros, como el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, o el caso de *Radilla Pacheco vs. México* que tuvo un impacto contundente e irreversible, porque para dar cumplimiento a tal sentencia la Suprema Corte

²⁴Esta ausencia no es exclusiva de México sino de toda Latinoamérica, a excepción de Bolivia y Ecuador, donde se han dado pasos importantes en ello (DPLF, 2012).

²⁵En lo personal, no conozco precedente alguno sobre un juicio de amparo que garantice la jurisdicción indígena y como consecuencia valide su resolución.

forma el famoso expediente varios 912/2010 y después resuelve la contradicción de tesis 293/2011, mediante el cual se introduce el control difuso de convencionalidad y de constitucionalidad. Aunque el mecanismo del control difuso no consideró que sea la vía idónea para convalidar una resolución dictada por una comunidad indígena —ante el supuesto que señala el artículo 420 del CNPP—, porque una de las consecuencias de la solución del conflicto es la extinción de la acción penal (aunque no se desprende del texto), sí previa validación que realice el juez de la causa, de la resolución que dictó la comunidad en ejercicio de su jurisdicción indígena.

No obstante la vía del juicio de amparo y del posible ejercicio del control difuso, como mecanismos de control de regularidad para la validación de resoluciones de conflictos que fueron sometidos a la jurisdicción indígena, el estado de Oaxaca en el artículo 23, fracción V, inciso a)²⁶ de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado ha creado un mecanismo de control de regularidad ante la Sala de Justicia Indígena para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y su jurisdicción; es decir, a esta sala se le otorga competencia para resolver conflictos que se susciten entre derechos individuales y colectivos indígenas, como son las controversias que puedan suscitarse entre autoridades comunitarias y particulares con motivo de las resoluciones que han dictado en ejercicio de la jurisdicción indígena o bien entre la autoridad indígena y algún órgano del Estado con motivo de esa potestad en la solución de un conflicto interno de la comunidad, como puede ser el fiscal que le inicia una carpeta de investigación por el delito de abuso de autoridad.²⁷

²⁶ “a) Conocer de los asuntos relacionados con las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas en ejercicio de su función jurisdiccional al aplicar sus sistemas normativos, para constatar que en el procedimiento respectivo se hayan respetado los principios y derechos humanos tutelados en la Constitución federal, en los tratados internacionales y en la Constitución particular del estado.

La Sala de Justicia Indígena podrá convalidar la determinación emitida por la autoridad indígena y ordenar que se emita una nueva resolución. En todos los casos planteados, se deberán armonizar los derechos individuales y colectivos, analizando de fondo y considerando debidamente los sistemas normativos indígenas en el marco del pluralismo jurídico, a fin de preservar la integridad comunitaria”.

²⁷ La Sala de Justicia Indígena de Oaxaca dictó su primera sentencia número JDI/01/2016 G. R. vs. Suchixtlahuaca, Pueblo Chocholteco, donde garantizó la jurisdicción indígena de esa comunidad y convalidó su resolución para resolver un conflicto interno. Dicha sentencia se impugnó mediante Amparo Directo en el cual la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ejerció la facultad de atracción 268/2017 donde reconoce: “Este caso representa, por tanto, la oportunidad pionera de acercarse constitucionalmente a la jurisdicción

Finalmente, más arriba decíamos que la decisión adoptada tiene los mismos efectos que cualquier otra resolución emitida por la jurisdicción del Estado, no necesita previamente su validación para que tenga toda la fuerza normativa y sea vinculante para las partes; sino que cuando alguna de las partes la impugna, ya sea mediante juicio de amparo o, en el caso de Oaxaca, mediante el Juicio de Derecho Indígena ante la Sala de Justicia Indígena, puede confirmarse esa validación o bien se señalan las violaciones a los límites constitucionales y se ordena que se emita otra resolución para que se solventen esas violaciones; es decir, no hay impugnación de oficio sino es a petición de parte. En el caso de que se valide la resolución de la comunidad indígena ésta queda firme y produce todos sus efectos jurídicos. Si no se valida la resolución se puede ordenar que se corrija el procedimiento o la resolución, porque se vulneran algunas de las restricciones que señala la propia Constitución o los instrumentos internacionales invocados, o bien, no se valida porque se anula la resolución ya que no se tiene competencia para resolver el conflicto.²⁸

La democracia como forma de gobierno público en público

La forma de gobierno que maximiza el pluralismo es precisamente la democracia; es una de sus características fundamentales y el elemento que lo dinamiza, pues su existencia implica la permanencia del conflicto y del antagonismo; pero éstos no pueden ser considerados como obstáculos empíricos que imposibilitan la realización democrática, por el contrario se activan otros elementos de la forma de gobierno que busque la armonía y la reconciliación y que reconozca el papel constitutivo de la división y del conflicto. Por ello, la democracia es conside-

indígena y a su relación con la protección constitucional a los derechos humanos y a la pluriculturalidad de la nación mexicana". El 22 de noviembre de 2019 la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió el amparo directo número 06/2018 donde negó el amparo al quejoso y con ello quedó firme la sentencia de la Sala Indígena, quien validó y garantizó el derecho a la jurisdicción indígena de la comunidad de Suchixtlahuaca, Pueblo Chocholteco, al resolver sus autoridades comunitarias un conflicto de su comunidad.

²⁸ En la sentencia JDI/03/2016 A. M. vs. Rastrojo, Pueblo Triqui, que resolvió la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado, no validó su resolución por no ser de su competencia.

rada como el ideal del buen gobierno, porque precisamente es la única forma de realizar el bien común.

En democracia no se busca la exclusión ni el dominio ni mucho menos la eliminación del otro, por el contrario, en el orden democrático se exige que el oponente ya no sea considerado como un enemigo a destruir, sino como un adversario al que se le contraargumentan sus ideas, porque previamente le reconocemos el derecho de afirmarlas y de defenderlas. Al final de lo que trata es de la construcción de interpretaciones distintas de la realidad o sobre del mundo que nos rodea (Mouffe, 1997).

Por eso esta forma de gobierno es la única donde tiene cabida la diversidad cultural, como bien apunta Miguel Carbonell:

el debate multiculturalista tiene sentido cuando existe un régimen al menos tendencialmente democrático (cuando se encuentra como mínimo en fase de transición, por ejemplo), pues bajo un régimen autoritario lo más probable es que no se tengan las condiciones de diálogo y de libertad necesarias para llevar a cabo dicho debate. De hecho, han sido los regímenes autoritarios y totalitarios del siglo xx los que más han enarbolado las banderas de la unidad nacional y cultural (e incluso racial, en casos extremos), negando las posibilidades de expresión a las minorías y reprimiéndolas en no pocos casos, en contraposición a los regímenes democráticos que se han basado —con mayor o menor intensidad— en principios de tolerancia y convivencia abiertos a distintas formas de entender el mundo (2004: 357-358).

Otra de las características de la democracia es precisamente una forma de gobierno del poder visible, de lo no oculto, de lo no invisible, de la no opacidad, de lo que no se ve, de lo etéreo; por ello, como bien apunta Norberto Bobbio “con una redundancia se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público” (1996: 94-95).

Ahora bien, si todo Estado democrático funda su soberanía en la voluntad del pueblo, entonces todos los actos de los gobernantes deben ser conocidas por el pueblo soberano, excepto alguna medida de seguridad pública, por ende, la transparencia en el ejercicio del poder es un elemento distintivo entre un Estado constitucional y un Estado absoluto.

Un gobierno que es visible es un gobierno transparente que fomenta con ello la legitimidad y la confianza en el mismo y porque además impulsa la rendición de cuentas. Por eso es clave el acceso a la información pública, pues nos permite conocer los desajustes de la acción gubernamental y la posibilidad de realizar los señalamientos y responsabilidades para que al final se corrijan y se tenga una mejor administración pública.

La transparencia y la rendición de cuentas es un binomio que no se explica uno sin el otro; existe una estrecha relación entre ambos y, aunque son distintos, no son sinónimos, no puede haber rendición de cuentas sin transparencia. La racionalidad teleológica de ésta se sustenta en la evaluación, en la rendición de cuentas; por ello, ambos son los ejes fundamentales que se han introducido en la gestión y desempeño de los Estados que se precien de ser democráticos.

Se apuntaba que el gobierno de la democracia es el gobierno del poder público en público; sin embargo, aun cuando la democracia es de viejo cuño la transparencia en el ejercicio del poder es de fecha más reciente. Fue precisamente en las décadas de los ochenta y los noventa que este ejercicio se introdujo en las democracias más consolidadas debido al desgaste en la confianza de los gobiernos por la pérdida de control de sus administraciones (Hermosa *et al.*, 2017). En México los mecanismos de transparencia se crearon en la primera década del presente siglo pasada la transición en el Poder Ejecutivo, mientras que la rendición de cuentas ha estado presente desde que México alcanzó su independencia, empero sus mecanismos e instituciones han sido ineficaces e insuficientes (Ugalde, 2011).

Como se señalaba, en el diseño para la implementación de los mecanismos para transparentar las acciones de gobierno no se reconocieron las otras prácticas y formas de transparencia y rendición de cuentas que las comunidades indígenas tienen conforme a sus sistemas normativos internos, por lo que no existe una coordinación entre el Estado y las comunidades indígenas debido a esa invisibilidad y a la falta de construcción de la pluriculturalidad.

Algunos autores han definido la transparencia como “la liberación de información relevante para evaluar las instituciones” (Hermosa *et al.*, 2017: 7); otros “como una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico, destinado a facilitar y dotar de contenido a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (López Ayllón *et al.*, 2009: 15).

Desde una perspectiva pluricultural, *grosso modo*, podemos definir la transparencia como una serie de mecanismos que el Estado o la comunidad indígena implementan para que la información sea conocida y entendible para la toma de decisiones que correspondan a fin de fortalecer o corregir la cosa pública.

En tanto que la rendición de cuentas se ha definido como “la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento” (Ugalde, 2011: 132).

Por su parte, Paola Hermosa del Vasto nos dice que: “Rendición de Cuentas proviene del anglosajón *Accountability* y engloba la realización de acciones que deben ayudar a los usuarios a evaluar la capacidad de la entidad para cumplir con sus compromisos de sostenibilidad” (2017: 2).

Desde la pluriculturalidad podemos decir que la rendición de cuentas son los mecanismos que implementa el Estado o las comunidades indígenas para responsabilizar de sus acciones a los sujetos encargados de lo público.

Ahora bien, como se apuntaba, en México es hasta que se dio la transición en el Poder Ejecutivo cuando se empiezan a implementar mediante reformas constitucionales los mecanismos de transparencia para hacer más eficaces los instrumentos de rendición de cuentas; primero fue en los años 2007 y 2014 cuando se reforma el artículo 6° constitucional, fortaleciendo el derecho al acceso a la información pública; después, en abril de 2015, se aprueba la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual amplía la cantidad de sujetos obligados que deben transparentar y permitir el acceso a su información, como partidos políticos, sindicatos y personas físicas y morales que reciban o ejerzan recursos públicos.

En lo que corresponde a la rendición de cuentas, hay dos momentos claves: en julio de 1999 se reforman diversas disposiciones constitucionales y se crea la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación; y el segundo, en diciembre de 2000 cuando se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación creándose la Auditoría Superior de la Federación como órgano dependiente de la Cámara de Diputados responsable de la fiscalización de la Cuenta Pública, dejando atrás la Contaduría Mayor de Hacienda, que venía funcionando desde principios del siglo XIX (Ugalde, 2011).

Finalmente, como puede observarse en la introducción de los diseños constitucionales y legales que se dieron en los últimos años sobre transparencia y rendición de cuentas no se tomó en cuenta la pertinencia cultural (Juan Martínez, 2019). Esta omisión conllevó no nada más a una falta de coordinación sino a la criminalización por parte del Estado de esas otras formas diferentes de transparencia y rendición de cuentas que las comunidades indígenas ejercen con motivo de su derecho a la libre determinación y autonomía, lo que no constituye por parte del Estado la mejor manera de construir la pluriculturalidad.

La Sala de Justicia Indígena como órgano garante de los derechos de los pueblos indígenas

El 1 de marzo de 2016 se instaló y entró en funciones la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca (SJI-TSJEO). Este órgano especializado responde al reclamo de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, como puede advertirse en el proceso de consulta a los 15 pueblos indígenas y al pueblo afroamericano que conforman el estado de Oaxaca, que se realizó del año 2012 al 2013, mediante la realización de 24 foros regionales y un foro estatal, donde también participaron con seis sesiones del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afroamericano, así como múltiples reuniones con el Comité Técnico de Expertos, lo que representó un largo proceso de diálogo, reflexión y análisis, para la construcción de una ambiciosa preiniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano de Oaxaca, la cual fue presentada al entonces titular del Poder Ejecutivo del estado el 9 de agosto de 2013, en el marco del “Día internacional de los pueblos indígenas del mundo” (SAI, 2013).

El 31 de diciembre de 2015 se publica en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, donde se adiciona la fracción V al artículo 23 que crea la Sala de Justicia Indígena como un órgano especializado en materia indígena del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Oaxaca. Posteriormente, con fecha 25 de enero de 2016, en sesión extraordinaria el Pleno del TSJEO aprobó su instalación.

En ese contexto, la creación de la Sala de Justicia Indígena se inserta en la oleada de reformas en materia indígena que se han emprendido en Oaxaca desde 1990 y que lo colocó como la primera entidad del país en reconocer expresamente algunas de las instituciones de los pueblos y comunidades indígenas. Después, en 1995 y luego, en 1998, se reconocieron con mayor amplitud los derechos e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas, en forma particular sus prácticas democráticas y sus sistemas normativos internos en materia político-electoral se vieron fortalecidos para la elección o selección de sus autoridades constitucionales y comunitarias dando un paso importante para la construcción pluricultural en el diseño institucional y legal en el ámbito del gobierno municipal y comunitario.

El tema de la justicia indígena no se había abordado desde la reforma del 4 de junio de 1998, por la que se adicionó el Capítulo V. De la Jurisdicción Indígena, del Título Cuarto de la Constitución local, publicada en el *Periódico Oficial* con esa fecha, según decreto 258 de la LVI Legislatura del Estado. En esta reforma se reconoce la jurisdicción indígena que ejercen las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas dentro del marco del orden jurídico vigente.

Con la creación de la *SJI* no nada más se fortalece la jurisdicción indígena sino en general los derechos de los pueblos indígenas del estado de Oaxaca, pues puede conocer de una serie de conflictos —excepto en materia político-electoral—, ya que se le otorgan facultades para resolver conflictos que se susciten con motivo del ejercicio de la función jurisdiccional entre integrantes de la comunidad y la autoridad indígena; entre la autoridad indígena y algún órgano del Estado con motivo de esa potestad en la solución de un conflicto interno de la comunidad; las inconformidades que se presenten con motivo de las modificaciones a los sistemas normativos internos; inconformidades entre el ayuntamiento y las comunidades indígenas, o bien entre comunidades; controversias entre autoridades comunitarias y la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, y las inconformidades relacionadas con el ejercicio a la consulta libre, previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

Es oportuno precisar que el legislador otorgó las anteriores facultades, pero no prescribió bajo qué procedimiento se desahogarían dichas competencias de la Sala. Para ello la *SJI* desde el primer asunto que

conoció,²⁹ creó el Juicio de Derecho Indígena³⁰ como un proceso sumario, sencillo y rápido, desahogándolo como un recurso efectivo, realmente idóneo para reparar y atender las alegaciones expuestas y proveer lo necesario para remediarlas. Esto es propio de un medio de impugnación que se desahoga ante un órgano de control de regularidad convencional y constitucional, pues no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 17, segundo párrafo y 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 1.1, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José.

Lo anterior, en atención a la garantía de audiencia, de debido proceso y de tutela judicial efectiva al derecho que tienen los gobernados a un recurso fácil y efectivo para acceder a la jurisdicción del Estado, así como a la obligación de esta sala de administrar justicia pronta y expedita, como así lo ha reiterado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, párrafo 169, al establecer que:

Para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, en los términos de aquel precepto. La existencia de esta garantía “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.

En el caso concreto que nos ocupa de la comunidad de San Andrés Yaá, una vez que fue recibida en la SJJ del TSJEJO, la comunicación del agente del ministerio público dictó el acuerdo de admisión y se ordenó formar el expediente respectivo, mismo que quedó registrado bajo el número JDI/23/2018. Con éste se ordenó emplazar a las autoridades responsables, a saber: el fiscal especializado en materia de combate a la corrupción y a la jueza de control del circuito judicial de Valles Cen-

²⁹ JDI/01/2016 G. R. vs. Suchixtlahuaca, Pueblo Chocholteco, Oaxaca.

³⁰ En virtud de que el legislador únicamente le otorgó las facultades pero no prescribió la vía y el procedimiento, por lo que desde el primer asunto se tramita bajo los principios del debido proceso y acceso a la justicia.

trales, con sede en Tanivet, Oaxaca; asimismo se dictó una medida cautelar consistente en ordenar al ministerio público de la mesa dos del sistema adversarial, adscrita a la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, que suspendiera la ejecución material de la orden de aprehensión, emitida por la jueza de control el día 21 de julio de 2018, en contra de las exautoridades y autoridades de la comunidad de San Andrés, Yaá.

Igualmente se le hizo saber a la jueza de control del circuito judicial de Valles Centrales, que se abstuviera de actuar en la causa penal 0457/2018, en donde libró orden de aprehensión en contra de las autoridades y exautoridades, hasta que esta sala se pronunciara sobre el fondo del asunto sometido a su jurisdicción.

Asimismo, se ordenó citar, vía telegrama, al presidente de bienes comunales, al presidente y síndico municipal, todos de la comunidad de San Andrés Yaá, para que comparecieran ante la Sala de Justicia Indígena, para efectos de ser escuchados en relación a la privación de la libertad del ciudadano que fungió como presidente en 2017, y se les ordenó que proporcionaran un lugar digno para cumplir con la sanción impuesta con las condiciones básicas de salubridad, además de permitir la comunicación con sus familiares a la persona privada de su libertad y alimentos. Asimismo, se les dijo que, si era su deseo, presentaran una demanda en contra de las autoridades responsables por violentar su libre determinación y autonomía para resolver sus conflictos conforme a sus sistemas normativos internos y ante sus instituciones comunitarias.

Finalmente, se ordenó a la ministerio público que informara a la esposa del ciudadano asegurado, el contenido del acuerdo de admisión para efectos de que, si convenía a sus intereses, se apersonara al juicio indígena y fuera ella quien actuara en representación de su esposo ante tal imposibilidad.

Es decir, ante la ausencia normativa de un procedimiento, en el acuerdo de radicación se precisó el procedimiento bajo el cual se llevaría el juicio de derecho indígena, a efecto de que las partes tuvieran certeza y seguridad jurídica respecto al debido proceso. Para ello se precisó que el objeto de estudio consistiría en determinar si dentro de la comunidad indígena de San Andrés Yaá, Villa Alta, Oaxaca, existe un sistema normativo interno e instituciones que tenga como finalidad dirimir las controversias que se susciten en la comunidad y, en caso de existir, si

en dicho sistema se cumplen los elementos mínimos del debido proceso no necesariamente análogos a los requeridos por el derecho positivo sino de conformidad con su cosmovisión; bajo un contexto de un pluralismo jurídico y un pluralismo cultural reconocido constitucional y convencionalmente. Lo anterior, a efecto de determinar lo que en derecho corresponda sobre la privación de la libertad que decretaron y si dicha determinación es constitutiva de delito.

Por otro lado, es importante precisar que en el juicio de derecho indígena la SJJ ha decretado medidas cautelares como un mecanismo efectivo de protección y prevención, para anticipar daños irreparables a las personas o comunidades indígenas y que con motivo de acudir ante la sala ya se encuentren bajo la tutela de su jurisdicción. Para ello se ha apoyado de los precedentes que ha emitido tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde de manera reiterada se ha señalado que las medidas cautelares cumplen dos funciones relacionadas con la protección de los derechos fundamentales consagrados en las normas del sistema interamericano: el cautelar y el tutelar.

Tienen una función “tutelar”, las medidas que buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. El carácter “cautelar”, son las medidas que buscan preservar una situación jurídica de derechos en posibles riesgos, hasta en tanto se resuelva la petición sometida al conocimiento de la autoridad. Su objeto y fin es la de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo para evitar de esa manera la lesión de los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto de la decisión final.

Con respecto al aspecto “cautelar”, las medidas pueden estar destinadas a impedir la ejecución de medidas judiciales, administrativas o de otra índole, cuando se alega que su ejecución podría tornar ineficaz una eventual decisión dictada dentro del asunto a resolver, y que estas medidas podrán ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables.

Ante ello, en el acuerdo se precisó que dada la existencia de la orden de aprehensión, dictada en contra de diferentes personas que integran la autoridades comunitarias para resolver el conflicto de la comunidad, por los hechos que la ley señala como delitos de privación ilegal de la libertad y abuso de autoridad, y que puede ser ejecutada en cualquier momento, traería consigo un inminente vacío de poder en la comunidad,

pero también una violación a la libre determinación y autonomía, y en consecuencia un debilitamiento de sus sistemas normativos e instituciones; por ende, la Sala de Justicia Indígena estimó pertinente dictar una medida cautelar.

Para ello, precisó que el artículo 3º, fracción X, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca define como “autoridades comunitarias” a aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales con base en sus sistemas normativos internos, los cuales pueden o no coincidir con las municipales. En este caso, las personas a quienes se les libró una orden de aprehensión, resultan ser integrantes y representantes de la asamblea general comunitaria, quienes además ostentan el cargo de presidente y síndico municipal de la comunidad de San Andrés Yaá, distrito de Villa Alta, Oaxaca, de manera que, se reitera que el privarlas de su libertad traería consigo un inminente vacío de poder en la comunidad.

En ese contexto, la Sala Indígena consideró necesario y pertinente otorgar a las personas representantes de la asamblea general comunitaria, quienes además, ostentan el cargo de presidente y síndico municipal de la comunidad, una medida cautelar para que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan y en consecuencia se suspenda la ejecución de la orden de aprehensión, dictada en su contra, por los hechos que la ley señala como delitos de privación ilegal de la libertad y abuso de autoridad, en agravio de una persona integrante de la comunidad, emitida por la jueza de control del circuito judicial de Valles Centrales, sede Tanivet, Oaxaca, mediante resolución de fecha 21 de julio de 2018, hasta que esta autoridad resuelva y se pronuncie respecto del fondo del asunto planteado.

De la misma manera se emitió medida cautelar a favor de la persona privada de la libertad para que las autoridades comunitarias de la comunidad de San Andrés Yaá, distrito de Villa Alta, Oaxaca, proporcionaran un lugar digno donde se cumpliera con la sanción impuesta, así como para que se le proporcionaran alimentos y se les permitiera la comunicación con sus familiares.

Con estas medidas la SJJ se coloca en una posición pluricultural de respeto y garante de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, de sus autoridades comunitarias y sus decisiones interpretando los derechos desde una visión holística e intercultural.

Por el contrario, la intervención del agente del ministerio público, de la jueza de control, la Defensoría de Derechos Humanos y el juez de amparo, se colocan en una posición de multiculturalismo, de respeto y garante de los derechos del individuo, desde una posición liberal, donde se reconoce la diversidad de pueblos indígenas y su cultura, siempre y cuando no vulnere los derechos individuales, negando con ello las formas propias de resolver sus conflictos internos. No se estaba haciendo una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y convencionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, su libre determinación y autonomía, para comprender que el acceso a la justicia no se agota en las instancias del Estado sino que también pasa por el reconocimiento de las instituciones comunitarias para resolver sus conflictos, como se ha apuntado con antelación.

Finalmente, a mediados de septiembre de 2023 se resolvió el Juicio de Derecho Indígena, donde la Sala de Justicia Indígena reconoce y garantiza la jurisdicción indígena de la que constitucional, convencional y legalmente goza la comunidad indígena de San Andrés Yaa, Villa Alta, Oaxaca, para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos convalidando el sistema normativo interno y la sanción impuesta por las autoridades de la comunidad; en consecuencia, se ordena al juez conocedor de la causa penal 457/2018, que levante la suspensión dictada con motivo de la medida cautelar decretada y dicte sobreseimiento. Por su parte, la agente del ministerio público de la Mesa dos del Sistema Adversarial, adscrita a la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, conocedora de la carpeta de investigación 317/FEMCCO/2018, deberá por las mismas razones, levantar la suspensión dictada con motivo de la medida cautelar decretada y, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 255 en relación con el diverso 327, fracción X, ambos del Código Nacional de Procedimientos Penales, decretar el no ejercicio de la acción penal y el eventual sobreseimiento.

Transparencia y rendición de cuentas en la comunidad indígena de Toxpalan, la Cañada, Oaxaca

En la SJI del TSJEO, se tiene radicado el expediente número JDI/26/2018, promovido por los actores María Lourdes Cervantes Rojas y César Ri-

cardo Jesús Vargas, quienes comparecieron con el carácter de indígenas de la comunidad de San Martín Toxpalan, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, donde señalaron como autoridades responsables a los integrantes del Ayuntamiento designado por la asamblea general comunitaria de Toxpalan, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, y como acto reclamado señalaron la alteración, modificación y violación de su sistema normativo interno, así como la vulneración de su derecho de petición y de acceso a la información.

San Martín Toxpalan (en náhuatl *Toxpalan* significa “conejo tras el nopal”), es uno de los 570 municipios que conforman el estado de Oaxaca y uno de los 417 que se rigen en materia electoral por sus sistemas internos o usos y costumbres para elegir a sus autoridades municipales y comunitarias. Pertenece al pueblo indígena náhuatl y al distrito de Teotitlán de Flores Magón dentro de la región de la cañada. Cuenta con alrededor de 4,000 habitantes y 1,231 personas hablan como lengua materna el náhuatl, con un índice de desarrollo humano bajo.

La pretensión de los actores es el respeto irrestricto a la celebración de asamblea general comunitaria, donde se dé la rendición exacta de cuentas de los recursos públicos asignados por la Federación y la entidad, y que fueron recibidos en los años 2017 y 2018, así como la comprobación de cómo, cuándo y con quién se ejerció y en general, que se les informe respecto del manejo de la administración municipal.

Señalan como antecedentes que, en el año de 2016, fueron electos los ciudadanos que integrarían el ayuntamiento de San Martín Toxpalan, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, para el periodo 2017-2019. Los actores refieren que, a más de un año de ejercicio, las autoridades del municipio han ignorado el contexto completo de sus sistemas normativos internos al suprimir por sí mismos y no utilizar más los medios de convocatoria específicos que tiene la comunidad de acuerdo a sus sistemas normativos internos para la realización de la asamblea general comunitaria participativa que consuetudinariamente se practica en la comunidad con el fin de dar cuenta, exponer y tomar decisiones comunitarias en el seno de la asamblea, entre otros asuntos de la transparencia de los ingresos y egresos de los recursos provenientes de la Federación y del Estado.

Refieren que por ello el 13 de mayo de 2018 solicitaron por escrito a las autoridades municipales que convocaran a la asamblea general

comunitaria para que se les informara, a través de sus propias instituciones, cómo se ejercieron los recursos y cómo quieren priorizar sus obras públicas municipales, sin que a la fecha de interposición de la demanda (4 de septiembre de 2018) hubieran obtenido respuesta alguna.

Derivado de lo anterior, por acuerdo del 2 de octubre de 2018, la SJJ admitió a trámite la demanda, se ordenó emplazar al presidente y síndico de San Martín Toxpalan, requerir diversos informes a la Secretaría de Asuntos Indígenas del gobierno del estado, al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y a la Secretaría General de Gobierno, para determinar sobre los sistemas normativos internos de la comunidad citada, así como saber si existe al interior de ella algún conflicto.

Por acuerdo de 14 de enero del año 2019, ante la falta de contestación del presidente y del síndico se tuvo por perdido su derecho para ofrecer y aportar pruebas y por presuntivamente ciertos los actos que se les reclamaban.

En acuerdo del 20 de febrero se recibieron los informes de las autoridades antes citadas, documentales con las que se ordenó dar vista a los actores. También se ordenó requerir al Coplade el último plan de desarrollo municipal, al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IAIP), y al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (OSFE) un informe con perspectiva intercultural sobre los mecanismos de transparencia y fiscalización con que cuenta San Martín Toxpalan.

Finalmente, a inicios de noviembre de 2019 se dictó sentencia donde se ordenó al presidente municipal convocar inmediatamente a una asamblea comunitaria, para que rindiera cuentas a la comunidad sobre los recursos, programas y, en general, sobre el estado que guarda la administración municipal.

Fuentes consultadas

BOBBIO, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

CARBONELL, Miguel (2001), "Estudio introductorio. Cosmopolitismo y multiculturalismo", en Will Kymlicka y Christine Straehle, *Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, México, UNAM.

- _____ (2004), "Minorías y derechos: un punto de vista constitucional", en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vásquez, *Derechos sociales y de derechos de las minorías*, México, UNAM, Porrúa Editores.
- CASSIRER, Ernst (1985), *El mito del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, Santiago de Chile, ONU.
- CÓRDOBA, Arnaldo (1989), *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2002), *Los problemas del derecho indígena en México*, México, CNDH.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura y Agustín Grijalva Jiménez (2012), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Ecuador, Fundación Rosa Luxemburg, Abya Yala.
- DE YTURBE, Corina (1998), *Multiculturalismo y derechos*, México, IFE.
- Fundación para el Debido Proceso (2009), *Obstáculos para el acceso a la justicia en las Américas*, Estados Unidos, Washington.
- _____ (2012), *La protección de los derechos de los pueblos indígenas a través de un nuevo sistema de justicia penal. Estados, Oaxaca, Chiapas y Guerrero*, Estados Unidos, Washington.
- HERMOSA DEL VASTO, Paola, Francisco José Alcaraz Quiles y Elena Urquía Grande (2017), "Transparencia pública y rendición de cuentas como base para la construcción de una sociedad democrática en América Latina", en *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, España.
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel (2019), "Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas", en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 65, vol. XXII, Ecuador.
- KYMLICKA, Will (1995), *Ciudadanía multicultural*, España, Paidós.
- _____ y Christine Straehle (2001), "Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías", en *Un análisis crítico de la literatura reciente*, México, UNAM.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Mauricio Merino Huerta (2009), *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, SFP.
- MARTÍNEZ M., Juan Carlos et al. (2012), *Elementos y técnicas de pluralismo jurídico. Manual para operadores de justicia*, México, Projula-Konrad Adenauer Stiftung.
- MIGUELEZ, Roberto (2006), "Transfiguraciones del pluralismo cultural", en Daniel Gutiérrez (coord.), *Multiculturalismo: desafíos y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores.

- MOUFFE, Chantal (1997), *Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática*, México, IFE.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2007), *Informe del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México. Estudio de caso en Oaxaca*, México.
- REGINO MONTES, Adelfo (2011), *La libre determinación: derecho fundamental de los pueblos indígenas y base de la transformación de los Estados en contextos multiculturales*, tesis de licenciatura, México, UABJO.
- SÁNCHEZ, Consuelo (2019), *Construir comunidad. El Estado plurinacional en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca (2013), *Hacia el reconocimiento de un Estado multicultural en el marco del pluralismo jurídico: propuesta de iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre derechos de los Pueblos Indígenas y Negro Afromexicano de Oaxaca*, México.
- TORBISCO, Neus (2004), "El debate sobre los derechos colectivos de las minorías culturales. Una reflexión sobre la adecuación de las premisas teóricas", en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceró y Rodolfo Vásquez, *Derechos sociales y de derechos de las minorías*, México, UNAM, Porrúa Editores.
- UGALDE, Luis Carlos (2011), "Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales", en José Sosa (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI Editores.
- VILLORO, Luis (2007), *Los retos de la sociedad por venir*, México, Fondo de Cultura Económica.
- WALSH, Catherine (2000), "Propuesta para el tratamiento de la interculturalidad en la educación. Documento base", Perú.
- YRIGOYEN FAJARDO, Raquel (2000), "Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción indígena en los países andinos", *Pena y Estado*, núm. 4, Argentina, INECIP, Editorial el Puerto.

Agradecimientos	5
Introducción	
<i>David Recondo, Juan Carlos Martínez Martínez,</i>	
<i>Victor Leonel Juan Martínez</i>	7
Los ejes del proyecto	9
La descentralización	9
La participación ciudadana en la vida municipal	12
La política del reconocimiento	14
El reconocimiento en Oaxaca	15
Ciudadanía, contraloría e indígenas	17
El universo de estudio	19
Estructura del libro	22
Fuentes consultadas	27

PRIMERA PARTE
PUEBLOS INDÍGENAS Y ESTADO. APUNTES PARA EL DEBATE

Capítulo 1	
De la asamblea a los órganos estatales de control.	
Rendición de cuentas en comunidades indígenas	
<i>Victor Leonel Juan Martínez, Juan Carlos Martínez Martínez,</i>	
<i>David Recondo</i>	31
Generalidades	31
Contraloría indígena, campo por explorar	35
La participación ciudadana en pueblos indígenas	38
Descentralización y organización comunitaria	40

Agencias <i>versus</i> cabeceras	45
Cabeceras en busca de autonomía	47
Nueva institucionalidad estatal y la renovación comunitaria	48
Pluralismo jurídico: la bisagra intercultural	55
Reflexiones finales	58
Fuentes consultadas	60
 Capítulo 2	
La asamblea comunitaria como espacio de participación ciudadana: alcances y límites de la deliberación colectiva	
<i>David Recondo</i>	67
La “asamblea general comunitaria”: nueva forma hegemónica de participación	68
Una tradición no tan ancestral	69
La participación acotada: restricciones en la integración de la asamblea comunitaria	71
Frente a los megaproyectos, la participación en clave plebiscitaria	74
Asambleas en jaque: la judicialización de los conflictos en elecciones por sistemas normativos indígenas	76
El ocaso del régimen del partido hegemónico	77
La reforma electoral y la vía judicial estatal como primera instancia	81
Reflexiones finales	84
Fuentes consultadas	86
 Capítulo 3	
Federalismo y comunidad indígena: polos en tensión	
<i>Victor Leonel Juan Martínez</i>	87
Federalismo en México	91
Federalismo en Oaxaca	96
Disputas en la base: municipio vs. comunidad	97
El sistema regional de dominio	99
Las (dis)tensiones federalistas: comunidad y estatalidad	101
La lucha por la autonomía	102
La revocación de mandato y la desaparición de poderes municipales	104

Comunidad, cuarto nivel de gobierno	106
Descentralización y comunidad indígena: la ruta jurisdiccional.....	109
Reflexiones finales	113
Fuentes consultadas	114
Capítulo 4	
Hacia una política pública con perspectiva de derechos y pertinencia cultural	
<i>Juan Carlos Martínez Martínez, Mónica Duarte Martínez</i>	117
Introducción.....	117
Nuevo marco jurídico y nuevas interpretaciones.....	120
Interculturalidad y pertinencia cultural	123
¿Qué es la pertinencia cultural?.....	124
La perspectiva de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.....	126
Políticas públicas con pertinencia cultural.....	127
Programas de subsidios	128
Proyectos de inversión.....	129
Servicios públicos	130
Metodología para la incorporación del enfoque de pertinencia cultural en proyectos y programas de la Administración Pública Federal	132
Glosario.....	137
Fuentes consultadas.....	141

SEGUNDA PARTE

AUTONOMÍA, CIUDADANÍAS Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EXPERIENCIAS COMUNITARIAS

Capítulo 5	
Entre el Estado y la asamblea. Mecanismos de rendición de cuentas y contraloría social en Tukyo'm, San Pedro y San Pablo Ayutla, Mixe, Oaxaca	
<i>Yásnaya Elena A. Gil</i>	147
Introducción.....	147
San Pedro y San Pablo Ayutla, Mixe, Oaxaca en contexto.....	149
Datos generales.....	151

Organización sociopolítica	152
Mecanismos estatales de rendición de cuentas en Ayutla	162
Impactos de la transferencia de recursos municipales	163
Contraloría social estatal en Ayutla	166
Entre el Estado y la asamblea: rendición de cuentas comunitario	170
Reflexiones finales	173
Fuentes consultadas	175
Capítulo 6	
Tensiones en la participación ciudadana y en el gobierno local de San Juan Ozolotepec, una comunidad de la Sierra Sur de Oaxaca	
<i>Crisóforo Cardoso Jiménez</i>	177
Introducción	177
Aspectos generales de la ciudadanía local	179
Corrupción, expulsión y pérdida de la ciudadanía	184
La disputa por la ciudadanía entre los conflictos religiosos y políticos	189
La disputa de la ciudadanía política entre migrantes	195
Reflexiones finales	200
Fuentes consultadas	202
Capítulo 7	
Matriarcado de patriarcas. Género y participación política en Juchitán, Oaxaca	
<i>Guadalupe Estela Peralta Santiago</i>	205
El marco normativo	206
Género, desigualdad y espacio local	208
Oaxaca: dos formas de elección	210
Sistema de partidos	213
Juchitán: género y poder	215
Las mujeres de Juchitán	217
Reflexiones finales	225
Fuentes consultadas	226

TERCERA PARTE
ACCIONES ESTATALES, RESPUESTAS COMUNITARIAS

Capítulo 8

Entrelazamientos entre las formas comunitarias de participación
y las institucionalizadas por el Estado.

El Programa de Apoyo a la Educación Indígena

<i>Daniela Ramírez Camacho</i>	231
La larga resistencia y negociación de los pueblos y comunidades indígenas	232
Procesos de cambio “desde arriba” y “desde abajo” en la época neoliberal	234
La participación institucionalizada	240
Albergues y comedores indígenas. De lo viejo a la novedad neoliberal	245
La participación y rendición de cuentas en casas y comedores indígenas	252
Reflexiones finales	259
Fuentes consultadas	260

Capítulo 9

La transparencia del subsidio comunitario a la educación pública:
comités escolares en las comunidades xidza

<i>Zaira Alhelí Hipólito López</i>	263
Introducción	263
Antecedentes históricos	267
De la nación moderna a la casi modernización escolar	269
Educación en México, un espacio en disputa	271
Los comités. ¿Un modelo de participación histórica?	272
Transparencia y rendición de cuentas	272
Comités escolares y subsidio a la educación pública: una paradoja vuelta costumbre	273
La educación pública en la región xidza	274
Lo que nos costó hacer la escuela: infraestructura y trabajo comunitario	275

Comités escolares: cargo y servicio comunitario en regiones indígenas	276
Contraloría en materia educativa	279
Financiamiento comunitario a la educación básica: el subsidio al Estado	280
Los eufemismos de la educación pública	285
Reflexiones finales	287
Fuentes consultadas	289
Capítulo 10	
La otredad de la transparencia y la rendición de cuentas: hablando de justicias	
<i>Luis Enrique Cordero Aguilar</i>	293
Transparencia, rendición de cuentas y justicia en la comunidad indígena de San Andrés Yaá, Villa Alta, Oaxaca	294
La construcción de un Estado pluricultural	297
La libre determinación y jurisdicción de los pueblos indígenas	304
La democracia como forma de gobierno público en público	313
La Sala de Justicia Indígena como órgano garante de los derechos de los pueblos indígenas	317
Transparencia y rendición de cuentas en la comunidad indígena de Toxpalan, la Cañada, Oaxaca	323
Fuentes consultadas	325

*Contraloría social y participación ciudadana
en regiones indígenas*
se terminó en la Ciudad de México durante
el mes de mayo del año 2024.
La edición impresa sobre papel de fabricación
ecológica estuvo al cuidado de la oficina
litotipográfica de la casa editora.



ISBN 978-607-8859-74-0

Los autores(as) de este libro analizan los puntos de encuentro, coordinación y tensiones entre las instituciones estatales de transparencia, fiscalización y asignación de recursos y sus instrumentos (reglas de operación, plataformas para el gobierno abierto, etcétera) con las instituciones, normas y procedimientos de las comunidades indígenas diseñadas para esos fines (asamblea, rendición de cuentas ante el colectivo, servicio comunitario, entre otros).

Un problema en el andamiaje institucional y los instrumentos que se construyen para el seguimiento, evaluación y fiscalización de los recursos públicos, es la presencia de elementos ajenos a la cultura de las poblaciones indígenas. En estas comunidades, por su parte, las prácticas de rendición de cuentas se inscriben en la medición cotidiana de sus sistemas organizativos; permiten la gobernanza y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones e incluso, en tanto van acompañadas de elementos culturales (rituales, símbolos, procedimientos basados en la tradición), son parte de los mecanismos de preservación y reproducción de la identidad cultural y del consenso colectivo.

De hecho, se han desestimado mecanismos probados en la rendición de cuentas en el ámbito comunitario, que tienen gran legitimidad, además de que pueden lograr mayor eficacia que los instrumentos externos. Esta obra colectiva muestra también, a partir de casos analizados en comunidades de Oaxaca, el camino por el cual se puede transitar para lograr una interrelación en condiciones más igualitarias, de reconocimiento pleno de los valores y la eficacia que desde el contexto social se alcanza en la rendición de cuentas de los gobiernos locales.

