

PENSAR LA AUTONOMÍA: EL MUNICIPIO PARA UNA REORGANIZACIÓN ETNOPOLÍTICA Y TERRITORIAL¹

ALICIA M. BARABAS*

RESUMEN

Retomar y repensar la figura del Municipio como alternativa para una reorganización política y territorial autónoma, es uno de los caminos más transitados actualmente por los grupos indígenas del país y, en particular, por los indígenas de Oaxaca, estado mexicano que nos sirve de modelo para la presentación. El artículo revisa las políticas económicas, de ejercicio del poder, y territoriales implementadas por el estado en relación con los municipios, concluyendo que en el presente existen formas restringidas de autonomía municipal, pero que pueden contribuir a construir nuevas configuraciones etnopolíticas y territoriales integralmente autónomas.

Palabras clave: autómías étnicas, municipios, reorganización política y territorial.

ABSTRACT

Retomar e repensar a figura do município como alternativa para uma reorganização política e territorial autônoma, é um dos caminhos mais transitados atualmente pelos grupos indígenas do país e, em particular pelos indígenas de Oaxaca; estado mexicano que nos serve de modelo aqui. O artigo revisa as políticas econômicas, de exercício do poder, e territoriais implementadas pelo Estado em relação com os municípios, concluindo que atualmente existem formas restritas de autonomia municipal, mas que podem contribuir para construir novas configurações etnopolíticas e territoriais integralmente autônomas.

Keywords: autómías étnicas, municípios, reorganização política e territorial.

Doutora em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México. Professora do Instituto Nacional de Antropología e Historia, em Oaxaca. Membro nível III do Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT).

Este ensayo surge de una reflexión acerca de formas de organización política y territorial adecuadas al ejercicio de la libre determinación integral de los pueblos indios. Desde mi óptica estas ideas deben encaminarse más a esclarecer situaciones que constituyen obstáculos y posibilidades en el proceso de autonomía, que a delinear un modelo preciso de la realidad posible; lo que no sería sino otro intento de sustituir un proceso colectivo y dinámico por propuestas individuales y modeladas. Para poder construir nuevas configuraciones etnopolíticas autónomas dentro de un estado plural, las formas de reorganización deben ser diseñadas conjuntamente por los pueblos y los gobiernos. Uno de los mayores desafíos del momento, tanto para los indígenas como para el estado, es generar un proceso de renovación innovadora de sus instituciones que haga posible la articulación de universos sociales autónomos.

Retomar y repensar la figura del *Municipio* como alternativa autónoma, es uno de los caminos más

transitados actualmente por grupos indígenas del país y también por el estado. Oaxaca, como veremos, explora a la par otras vías complementarias situadas en diferentes niveles de realización, como la comunidad y el distrito; pero está igualmente inmerso en un proceso de revalorización del municipio. Es por ello que me detendré en esta figura, retomando algunos momentos claves de su historia en México y Oaxaca hasta las actuales formas constitucionales. Una panorámica de la economía y la política en los municipios oaxaqueños indígenas me permitirá mostrar la compleja red de relaciones históricas y actuales tejidas entre la comunidad local y el estado.

Sobre el Municipio

Acerca del municipio se ha hablado y escrito mucho, ya que se trata de un tema medular en la discusión política e intelectual mexicana desarrollada en

torno a la descentralización y democratización nacional. La figura del municipio fue reformada constitucionalmente en 1983 y en 1994 cobró nueva vida al ser rescatada por el zapatismo y vastos sectores indígenas a nivel nacional (BARABAS, 1996). Se trata de una institución multifacética. En México, su desarrollo histórico muestra que ha sido utilizada por el poder hegemónico: como factor de dominación colonial implantado sobre las sociedades nativas, como base para el control interno del estado nacional, como ámbito para el ejercicio crudo del centralismo estatal durante el Porfiriato, y como estructura de control y dominación más sutilmente renovada y retocada en el siglo XX bajo la influencia decisiva del partido político de estado (Partido Revolucionario Institucional, PRI), que gobernó el país hasta el año 2000.

Pero no ha sido sólo una institución para la dominación sino también para la reconfiguración interna de los grupos indígenas que, al ser radicalmente transformadas sus estructuras sociopolíticas-territoriales prehispánicas, se apropiaron la figura impuesta del municipio castellano creando una nueva y variada institución que pasaría a convertirse en la tradición cultural de las comunidades indígenas actuales. En este sentido, el municipio ha significado un factor de peso en la construcción de una *autonomía de hecho* en los pueblos indios: espacio territorial de autogobierno, defendido del poder externo en numerosas rebeliones y reivindicado ahora por muchos como figura para una autonomía oficialmente aceptada. Lo cierto es que, cualquiera sea la posición que se tome respecto del municipio, éste ha sido y es la célula básica que vincula al poder central con las unidades sociales sobre las que gobierna. Para el estado mexicano el municipio y su cabildo son la base de la organización territorial y política interna, y su posición clave dentro de la geopolítica nacional está claramente expresada

en la Constitución Nacional y en las Constituciones Estatales posrevolucionarias.

El municipio se nos presenta como una institución natural para el gobierno del pueblo, dada desde los orígenes de la civilización occidental,² expansiva, y enraizada en los cimientos de las culturas indígenas colonizadas y en los del estado nacional. Resulta difícil cuestionar la legitimidad de su existencia, ya que se trata de una concepción reificada³ tanto por los que la impusieron como por los que la recibieron. Pero tal vez el problema no radique tanto en la naturalización multicultural del municipio como institución clave de un sistema complejo de organización sociopolítica, sino en la reificación de sus estatutos legales y de sus concreciones particulares, que suelen ser aceptados como naturales e intransformables. Es precisamente la desreificación de los modos estatales de democracia, lo que lleva al cuestionamiento no sólo de las leyes existentes sino también de las formas de dominio externas, internalizadas, que moldean la vida cotidiana del municipio⁴.

Una revisión podría comenzar por recordar que los municipios son instituciones socialmente construidas e históricamente variables, con un ambivalente pasado y presente de dominación y reconstrucción, que marcan la trayectoria de las relaciones interétnicas e interclase en el ámbito nacional. El desafío es repensar y reestructurar el municipio; convertir una estructura de dominación en un instrumento para la autonomía, apropiado y transformado una vez más por los pueblos para construir otra realidad, al nivel de las esperanzas y las propuestas de los que viven en ellos.

La historia demuestra que las regionalizaciones municipales y distritales pueden ser manipuladas de acuerdo con ideologías políticas, proyectos estatales o intereses de grupos de poder, congregando o dividiendo ámbitos sin tomar en cuenta factores históricos y

culturales⁵. En Oaxaca, territorios y grupos étnicos se encuentran fragmentados y distribuidos entre diferentes municipios y distritos, por decisiones del estado o de los grupos de poder regionales y locales. Pero si convenimos en que cualquier regionalización es una construcción histórica, social y política, se hace evidente su condición variable y la posibilidad de su transformación. Una nueva regionalización territorial y política que tomara como base el criterio *etnocultural*, generalmente minusvalorado, podría mostrar los verdaderos límites de los territorios étnicos y redibujar las fronteras internas del estado oaxaqueño. Así contruidos los nuevos municipios y distritos podrían representar instancias reales para el ejercicio de la autonomía indígena dentro sus territorios.

El conocimiento local: base para una reorganización autónoma

La consolidación de los estados nacionales acentuó la subordinación de los poderes locales al poder central y los intereses comunitarios quedaron cada vez más supeditados a unos intereses generales, determinados por el estado. La escasa autonomía económica y política convirtieron al ámbito local, el municipio, en un poder residual. Sin embargo, en la actualidad el proceso de globalización ha propiciado en todo el mundo un debate sobre nuevos niveles de integración mundial, y en ese contexto es replanteado el papel y la responsabilidad del ámbito local en la sociedad global. Esta nueva política encuentra expresión durante la década de 1980 en muchos países occidentales con regímenes democráticos, entre ellos México, donde se desarrollaron tendencias a la descentralización de poderes que pretendían dotar al municipio de nuevas competencias y protagonismo político (PÉREZ YRUELA y NAVARRO, 1996, p. 14-15).

Resulta sugerente para mi argumentación la

revalorización de lo local, el papel nodal que las identidades y los sistemas locales comienzan a jugar en las políticas públicas de la época de la globalización, la integración mundial y el desvanecimiento de las fronteras económicas. Lo local es revalorado no sólo por el estado, sino también por el pensamiento científico y la praxis política colectiva; percibido como eje de la acción social y “mecanismo de defensa del entorno, de la cotidianeidad, de la pertenencia y de la permanencia” (CABRERO, 1995, p. 11).

Las acciones colectivas orientadas a la defensa y la autoreproducción de lo local tienen frecuentemente fundamentos históricos y culturales que expresan el conocimiento local. Especialmente en sociedades orales, el conocimiento local es equiparable al sentido común: un sistema cultural mediante el que se interpreta y valora lo conocido por experiencia (GEERTZ, 1994, p. 200-202). En las culturas indígenas el sentido común, así entendido, es la forma de conocimiento local que se reconoce y acepta como la “costumbre”; y que se expresa tanto en la normatividad de la sociedad como en las prácticas culturales cotidianas. El conocimiento local, siendo una certeza sobre un orden correcto de la realidad, adquiere mayor solidez cuando se plasma en normas, reglas y principios que codifican diferentes ámbitos de la vida social.

Por ejemplo, en las prácticas jurídicas del derecho consuetudinario que construye cada conocimiento local, se encuentran expresadas las formas culturales de regular la convivencia, que no sólo tienen que ver con una normatividad específica sobre derechos y obligaciones, sino también con una singular concepción de la realidad y de la justicia. Y lo mismo podría decirse respecto de otros ámbitos de las sociedades indígenas. Por ello un estatuto jurídico sobre autonomía no puede ser producto de una compatibilización superficial entre los sistemas jurídicos indígenas y el

derecho positivo. Una verdadera articulación intercultural debe partir de la aceptación del conocimiento local como sistema integral; capacitado para determinar en el ámbito de su acción qué es lo correcto y de qué forma se hace⁶.

Oaxaca es el estado mexicano pluriétnico por excelencia, con dieciseis grupos etnolingüísticos (BARTOLOMÉ y BARABAS, 1986; BARABAS y BARTOLOMÉ, 1999). Como resultado de un largo proceso histórico de fragmentación de las unidades político-territoriales indígenas, la comunidad local se ha constituido como el espacio social primario de convivencia, de las lealtades primordiales, y referente central para la reproducción de la cultura y la identidad. Tomando en cuenta la gran diversidad cultural y lingüística interna de los dieciseis grupos que conviven en Oaxaca, el conocimiento local parece quedar circunscripto al que posee cada comunidad. Y en cierta forma es así, ya que cada una viene realizando una específica construcción cultural con fundamento en la tradición mesoamericana oaxaqueña y en las expresiones de la cultura occidental de su particular contexto. Pero no es así por completo, ya que el conocimiento de cada comunidad representa una expresión singular dentro de configuraciones y procesos socioculturales más amplios, que muestran la existencia de vínculos históricos, lingüísticos y culturales que construyen la pertenencia de las comunidades a conjuntos mayores, ya sean regionales o étnicos.

Las comunidades son ámbitos de la particularidad pero no están autocontenidas sino que tejen cotidianamente redes de relaciones inter-comunitarias. No me refiero ahora a las relaciones inter-étnicas establecidas con las metrópolis mestizas regionales, sino a las redes de relaciones *intra-étnicas*, que se han venido construyendo entre comunidades del mismo grupo a partir de conocimientos locales que tienen una base

común. O mejor, de afinidades etnoculturales, ya que las relaciones se establecen en particulares áreas de conocimiento. Así, dentro de los complejos panoramas intra-étnicos se pueden detectar comunidades afines con otras de su entorno geográfico, en algún aspecto de la vida social. Las afinidades pueden ser históricas, lingüísticas, parentales, ecológicas, económicas, religiosas, etnopolíticas⁷; una o varias, pero de esas redes de relaciones inter-comunitarias trazadas por el conocimiento local, surgen las verdaderas fronteras geográficas y culturales de cada territorio étnico y el mapa real de las "provincias" que lo integran. Las afinidades no tienen sólo que ver con la proximidad geográfica, con la filiación étnica colectiva (existen en ocasiones entre comunidades de diferentes grupos étnicos) o con la pertenencia a un municipio o distrito. Las afinidades inter-comunitarias tienen que ver principalmente con la cultura y el espacio compartidos: creencias, prácticas rituales, sitios de culto, instituciones, parentesco, actividades u objetivos con poder de convocatoria, que promueven niveles más amplios de relación que los comunitarios. Aunque con gran frecuencia la filiación y la lealtad comunitaria sean los factores fundamentales de identificación, relaciones e identidades más abarcativas han existido antes, existen algunas en la actualidad, y pueden ser eventualmente (re)invocadas.

Las redes de afinidades reales entre comunidades podrían ser una base idónea para que los pueblos indígenas pensarán una regionalización autonómica, que vaya más allá de las autonomías comunitarias, pero sin desvincularse de las voluntades políticas y culturales comunales. Siendo el municipio el ámbito del sistema político que articula oficialmente lo local con el estado, donde las relaciones sociales son cercanas y donde es más propicia la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas,

es posible que las afinidades etnoculturales sean instrumentos adecuados para orientar la reorganización de unidades político-territoriales, nuevos municipios, más abarcativas.

Contexto histórico y jurídico del Municipio en México

Hacia la mitad del siglo XVI las formas de organización político-territoriales existentes en Mesoamérica fueron drásticamente alteradas por la imposición de una nueva estructura a la vez territorial y política: el cabildo español. La República de Indios adquirió su personalidad política plena al yuxtaponerse el Cabildo con los restos de las estructuras políticas preexistentes. Para fines del siglo XVII, la mayoría de las Repúblicas no se correspondían con los Señoríos prehispánicos, ya que éstos habían sido despoblados, fragmentados y recongregados en comunidades⁸. Los pueblos indígenas quedaron divididos en numerosas pequeñas aldeas, poco relacionadas entre sí y más articuladas con las cabeceras municipales que eran sede de las autoridades españolas (LÓPEZ MONJARDÍN, 1986, p. 17).

Paralelamente a la del poder colonial la dinámica fragmentadora provenía de las comunidades, que se separaban de sus cabeceras para adquirir ellas mismas la categoría de municipios y trazar unas fronteras que les permitieran manejar sus propias tierras y gobiernos. Este doble proceso de división territorial y política que encapsuló las identidades, instituciones, símbolos e historia en una dimensión local, sería recurrente en diferentes momentos históricos y responsable de las actuales identidades residenciales circunscriptas a la comunidad local (BARTOLOMÉ, 1992). Aunque la fragmentación significó una reducción del potencial organizativo de los indígenas, la

vida social comunitaria contribuyó a mantener autonomía y a consolidar la tradición.

El municipio construido por el emergente estado nacional en el siglo XIX, desdibujó aún más el concepto de territorio indígena. Resquebrajada la República de Indios, todos los habitantes del municipio -indios y no indios- tuvieron entonces acceso a la tierra de la comunidad, cortando los derechos territoriales históricos de los pueblos y en muchos casos oscureciendo también el conocimiento local sobre ellos. El conflicto era en gran medida interétnico, ya que los indígenas se oponían al creciente poder mestizo que se apropiaba de las tierras que antes arrendaba y de los cabildos locales; pero también resentían la injerencia del estado que facilitaba a sus intermediarios políticos el acceso al ayuntamiento e introducía una modernidad (escuelas, registro civil, vacunación, etc.) que la sociedad local no demandaba. Como señala Pastor (1987, p. 446) la nueva concepción del municipio como auxiliar del estado intentaba mantener a las comunidades amarradas a la política dictada por el gobierno estatal, y para ello un procedimiento común era degradar a las cabeceras municipales indígenas al estatus de agencias dependientes de las cabeceras mestizas y criollas⁹. Muchos pueblos perdieron sus gobiernos locales ante las leyes postindependentistas de municipalización, pero otros aprovecharon la debilidad inicial del sistema constitucionalista para autoproclamarse municipios; de manera que las nuevas leyes en lugar de frenar y revertir la fragmentación político-territorial, contribuyeron a aumentarla (PASTOR, *op.cit.* p. 430).

Las Constituciones nacionales de 1825 y 1857 mantuvieron el régimen municipal pero delegaron su reglamentación en las legislaturas y ejecutivos estatales, quienes endurecieron la política de centralización y reducción de atribuciones municipales; entre ellas

las judiciales, administrativas y territoriales. Por otra parte, las leyes Juaristas de desamortización de bienes comunales y las leyes de colonización del Porfiriato fueron hitos claves en el proceso de expropiación territorial. Frente a estas situaciones --pérdida de autonomía comunal y expropiación territorial-- los indígenas respondieron con numerosas rebeliones e insurrecciones (BARABAS, 1986). Una de las demandas principales de los revolucionarios de 1910, era precisamente el municipio libre¹⁰. Sin embargo, la Constitución posrevolucionaria de 1917 continuó el proceso de centralización política dentro de la estructura federalista, supeditando hasta el presente a los municipios a las decisiones tomadas por las legislaturas y el ejecutivo locales, que hasta el 2010 en Oaxaca se resolvían dentro de las filas del *PRI*, el partido en el poder.

Es importante destacar que a lo largo de su historia el municipio dependió siempre de jurisdicciones político-territoriales mayores; llámense Alcaldías Mayores, Jefaturas, Prefecturas, Partidos, Delegaciones o Distritos. Se trata de instituciones de intermediación que vigilan y controlan la vida municipal. En Oaxaca, por ejemplo, en 1832 el territorio fue dividido en 26 distritos políticos y en el siglo XX se crearon otros cuatro. Los distritos fueron cancelados durante las dos décadas posteriores al proceso revolucionario, pero se reinstalaron en 1942 (ALVAREZ, 1994, p. 35-40). Aún cuando la ley indica que no debe haber otras instancias entre los municipios y el estado, existen los Distritos, con su cabecera asiento del poder mestizo regional, y las Delegaciones de Gobierno que operan como representantes del poder ejecutivo estatal.

La movilización social por el Municipio Libre cobró nueva vida en los años de 1970 y las reformas constitucionales hicieron posible que nuevos grupos, aliados o no con partidos políticos, disputaran por los

gobiernos municipales. El ejemplo paradigmático es la COCEI de los zapotecos de Juchitán y otros municipios del Istmo oaxaqueño quienes, en una alianza estratégica con el partido comunista, conquistaron el gobierno local en 1981. De acuerdo con estudiosos del tema la reforma constitucional de 1983, inserta en la política de descentralización, otorgó al municipio mayores ingresos (cobro de diferentes impuestos) y nuevas responsabilidades de servicio público; pero siguió reservando para el estado y las legislaturas locales poderes políticos y legislativos, además de facultades decisorias en la planificación y ejecución de políticas públicas (GUILLÉN, 1996, p. 7-9).

Aunque la base jurídica del municipio actual (artículo 115 constitucional) ha sido reformada varias veces (1933, 1943, 1971, 1977, 1983), parece quedar claro que el estado nacional ha organizado territorialmente circunscripciones de diferentes jerarquías, sin interesarse demasiado por tomar en cuenta los derechos territoriales, las formas de organización y las singularidades culturales de las sociedades municipalizadas. Como ha señalado A. Moreno (1987, p. 191), el estado puede agregar o fraccionar, colocar los centros donde están sus poderes y convertir a los que eran centros en periferias.

A pesar de la reforma de 1983 sigue existiendo centralismo político y concentración estatal de la administración pública, por lo que hasta ahora los municipios poco han podido hacer para ejercer los derechos que les confiere la ley (BARTRA, 1996, p. 11). Sin embargo la ley les otorga algunas atribuciones significativas, que deberían ser invocadas en el contexto de una remunicipalización autónoma. Así por ejemplo, la Constitución del Estado de Oaxaca (PÉREZ, s/f, p. 35-85) señala: el municipio puede celebrar convenios con el estado, con otros ayuntamientos o con entidades privadas; asociarse con otros

ayuntamientos tomando en cuenta la filiación étnica e histórica; reproducir sus prácticas tradicionales; fusionarse con otros municipios y, si es una agencia, puede segregarse de su municipio e incorporarse a otro. También puede expedir reglamentos internos y proponer iniciativas de leyes en materia municipal, modificar o dividir el territorio municipal para fines administrativos, formular y ejecutar programas de desarrollo en acuerdo con sus prácticas culturales, controlar el uso del suelo y las reservas ecológicas dentro de su territorio.

Podría suponerse que con estas atribuciones el municipio tendría algunas herramientas claves para construir un espacio autónomo y regular sus relaciones con el estado. No obstante, estas facultades están supeditadas a la aprobación de la Legislatura local y del Ejecutivo estatal, quienes también tienen la facultad de suspender un ayuntamiento electo y reemplazarlo por un concejo municipal, e incluso de reagrupar o suprimir municipios. Esto último, aunque sea difícil de llevar al cabo por la oposición ciudadana, puede resultar muy conveniente si se quiere degradar municipios conflictivos y hacerlos dependientes de otras cabeceras¹¹. Ciertamente son necesarias reformas constitucionales que permitan la toma de decisiones autónomas de los municipios, pero la ley existente podría ser ya un instrumento útil para la autonomía municipal si su ejercicio no estuviera bloqueado y controlado por el estado.

Los municipios en Oaxaca

Oaxaca es el estado del país con mayor número de municipios: 570 de más de 2,400 nacionales; integrados por más de 10,000 comunidades de diferentes dimensiones y estatus político¹². A su vez los municipios están congregados en 30 jurisdicciones

territoriales y administrativas que son los Distritos. El panorama municipal se caracteriza por su heterogeneidad en la composición social y étnica, en el tamaño de la población, en la geografía y recursos y en los sistemas políticos y culturales. En términos generales puede decirse que existe escasa correlación entre grupos etnolingüísticos y municipios y distritos.

Este variado mosaico se ha asociado tradicionalmente con tres tipos de municipios: los rurales, los semiurbanos y los urbanos (DÍAZ, 1992)¹³. De los 570, 431 (75%) tienen índices de marginalidad altos y muy altos, y de ellos 400 son municipios rurales, habitados principalmente por indígenas. Éstos, a los que me voy a referir a lo largo del trabajo, están constituidos usualmente por un número de comunidades dependientes (a veces hasta 60 reconocidas oficialmente aunque pueden tener más) de diferente tamaño y categoría: agencias municipales, agencias de policía, rancherías; pero en varios casos están integrados por una sola comunidad, que es también cabecera. Con frecuencia las cabeceras municipales son asiento de la población no indígena, o indígena étnicamente descaracterizada, que controla el ayuntamiento, pero también existen cabeceras municipales con ayuntamientos indígenas.

En términos muy generalizadores puede decirse que la comunidad indígena es básicamente agrícola y orientada hacia la autosubsistencia, aunque amplia y diversamente conectada con el mercado capitalista. La vida pública y privada se desenvuelven dentro de sistemas de reciprocidad que relacionan a los grupos domésticos entre sí, con la comunidad y con el sistema de cargos político-religiosos. Las comunidades tienen una larga cultura de participación colectiva y las decisiones se toman por consenso en la Asamblea comunal o mediante el Consejo de Ancianos. Precisamente la existencia de formas de autogobierno expresadas en

los sistemas de cargos político-religiosos y en los mecanismos de toma de decisiones, es lo que ha llevado a los pueblos indígenas a sostener que tienen una autonomía de hecho y buscan una de derecho. La sencilla tipología presentada no da cuenta de las numerosas y profundas transformaciones que se vienen operando en los sistemas comunitarios, a raíz de los procesos migratorios masivos y la creciente heterogeneidad interna de la población. Esos cambios se observan por ejemplo en los sistemas de cargos, que refuncionalizan, agregan y suprimen cargos políticos y religiosos. En la actualidad la mayoría de los municipios rurales se niega a aceptar la presencia de partidos políticos y los menos se encuentran inmersos en procesos de contienda electoral e incluso alternancia partidaria.

En los tres puntos siguientes veremos cómo el modo de articulación de estos municipios con el estado y con el partido de estado, han cooptado la autonomía de hecho de los pueblos subordinando el conocimiento y el poder local a los del estado, convirtiéndola en una forma de autonomía restringida.

La economía y el desarrollo en el municipio

La hacienda de los municipios está integrada principalmente por las participaciones y transferencias económicas que reciben de la federación y el estado, y mínimamente por los impuestos que ellos mismos recaudan, lo que muestra su dependencia respecto de los gobiernos federal y estatal. Pero las asignaciones presupuestales ponen también de manifiesto la pobreza de los municipios: 80% de los recursos fiscales nacionales los administra la federación, 15% los estados y sólo 5% los municipios (BARTRA, 1996, p. 9)¹⁴. Y ese 5% es utilizado como gasto corriente y en pequeñas obras generalmente urbanísticas. Con esta economía dependiente y de subsistencia

los municipios han sido históricamente administradores de la pobreza.

Los reajustes administrativos iniciados con las reformas municipales de 1983 orientaron al gobierno federal hacia una política de “superación de la pobreza”, implementada a través del Programa Nacional de Solidaridad; una de las políticas públicas principales del estado que continua ejerciéndose en la actualidad. Uno de sus programas, el de Fondos Municipales de Desarrollo, financiado en gran medida por el Banco Mundial, fue concebido para ser aplicado en municipios de alta y muy alta marginalidad, principalmente indígenas, a fin de ampliar su capacidad de gestión de satisfactores básicos. El programa era novedoso, en la medida que pretendía ser redistributivo y participativo; esto es, llegar a las pequeñas localidades dentro de los municipios y permitir que fueran las propias comunidades quienes eligieran los proyectos a realizar.

En la práctica el programa tuvo impacto positivo en los municipios mejor comunicados, más cercanos a las ciudades y simpatizantes del PRI o con mayor capacidad de negociación con el estado¹⁵. En muchos municipios y agencias indígenas alejados, de difícil acceso, con población hablante de otros idiomas, o en los no priístas, los Fondos tuvieron un impacto mínimo sobre la calidad de vida de la población. Las causas son múltiples, pero un factor significativo tiene que ver con la retórica de la libre participación ciudadana en la gestión pública y la realidad de su participación cooptada por el estado. Es el estado quien decide el monto de las inversiones en cada municipio y sus agencias. Los recursos que llegan a las localidades suelen ser muy pequeños y etiquetados en función de políticas nacionales o estatales de desarrollo, que generalmente no responden a las expectativas locales¹⁶. Es también el estado quien proporciona el menú de opciones de inversión¹⁷, e influencia o decide el tipo

de proyectos a realizar¹⁸. Por otra parte, la complejidad burocrática que rodeaba el programa aumentó la dependencia de los comuneros respecto de los funcionarios estatales que integraban los órganos intermediarios; los Consejos Municipales de Solidaridad.

El análisis realizado por A. Bartra (*op.cit.* p. 17) sobre las inversiones de los Fondos Municipales en Oaxaca en 1995 viene a confirmar los datos estadísticos apuntados por Díaz y Aranda (1995). En la mayoría de los municipios oaxaqueños las autoridades solían ser clientela cautiva del PRI, en la medida en que el partido y el gobierno son lo mismo para los comuneros, y éstos saben que su gestión será más fácil si se desenvuelve dentro de las ya tradicionales vías de negociación con el poder¹⁹. En este contexto el estado, a través de sus instituciones, inducía a las comunidades a elegir determinadas obras sociales (principalmente de equipamiento urbano o caminos rurales y si es posible valiéndose del tradicional trabajo gratuito), dado que éstas eran visibles y capitalizables en votos o adhesiones; en lugar de alentar obras para el desarrollo productivo que resultaban riesgosas, de mayor inversión, con necesidad de asesoría técnica y de largo plazo. En los municipios controlados directa o indirectamente por el PRI, la concentración del poder en las autoridades municipales clientelizadas llegaba al extremo de que éstas eran también quienes toman las decisiones sobre el uso de recursos en los Comités Locales, en los Consejos Municipales de Solidaridad (DÍAZ y ARANDA, *op.cit.* p. 24; PARDO, 1994, p. 28) y en los Consejos Indígenas, una de las más recientes creaciones estatales, que captan fondos del gobierno para obras locales en cada grupo (LABRA, 1996, p. 678).

Esta modalidad de interacción entre el estado y los municipios no ha cambiado, aún cuando ya no es el PRI el partido en el poder. Es así que los magros

recursos para los municipios, manejados por el estado, son usados para recompensar apoyos y resolver conflictos, para conseguir nuevos aliados políticos o para recapturarlos. Y todavía muchas autoridades municipales tienden a movilizar sectores de población para demandar obras públicas “sentidas”, que han sido previamente programadas por el estado. Dentro del complejo sistema de redes políticas intermediarias que determinan la “suerte” del municipio; la cantidad de recursos que uno puede recibir depende de relaciones personales con funcionarios estatales, del interés del gobierno por hacer obra allí, y de otros factores similares (DÍAZ, 1992, p. 23-25), dada la ausencia de mecanismos establecidos para un reparto equitativo de los recursos públicos.

Aunque el descrito puede ser considerado como el modelo más generalizado de relación entre estado y municipios, es preciso aclarar que esta perversa simbiosis estratégica construida entre ambos tiene muchas excepciones²⁰. No obstante, se hace evidente que una de las transformaciones cruciales del municipio autónomo sería concertar una política de inversiones que no fuera asistencialista ni políticamente condicionada, sino respetuosa de los intereses locales, y que permitiera el desarrollo económico interno y la generación de ingresos propios²¹.

Los municipios y la política

En la década de 1980 y bajo el amparo de las reformas constitucionales nacionales, otros partidos políticos y la sociedad civil comenzaron a cuestionar seriamente la apropiación de votos por parte del PRI. En las elecciones de 1986 en los municipios rurales de Oaxaca, donde las autoridades locales se eligen mediante Asamblea del pueblo para formar el escalafón de cargos político-religiosos, el PRI aceptaba, como

lo venía haciendo desde mucho tiempo atrás, las normas jurídicas locales para la elección de autoridades, a las que ya se conocía informalmente con el nombre de “usos y costumbres del pueblo” (F. DÍAZ, 1992, p. 40). El procedimiento se completaba cuando el grupo de autoridades electas por la asamblea comunal eran presentadas como candidatos del PRI. De esta forma en 1986 votaron 521 de los 570 municipios (DÍAZ, *op.cit.* p. 40).

La Constitución del Estado de Oaxaca, aunque en términos generales es muy semejante a la nacional, reformó su artículo 25 en 1990 estableciendo por ley el respeto de las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas. En 1995 una nueva modificación estableció la protección de las tradiciones y prácticas que hasta ahora han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos. Por otra parte el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) se refería en 1992 al respeto por los “usos y costumbres” electorales de algunos municipios, pero remitía su realización a las vagas disposiciones del artículo 25 de Constitución local. En la práctica, dice Fausto Díaz Montes (1997)²², se hizo caso omiso de este párrafo en las elecciones ordinarias de 1992, y sólo se tomó en cuenta en las elecciones extraordinarias.

La ambigüedad de la ley hizo posible que una vez más las autoridades *electas* por asamblea comunitaria pudieran ser *registradas* por partidos políticos. La disparidad entre las fechas de elección en los municipios indígenas y en el estado, facilitó que las autoridades electas fueran consideradas como “candidatos”, a ser ratificados durante el proceso electoral estatal. De hecho, la injerencia de los partidos políticos en la vida de los municipios, el faccionalismo interno surgido de esa intromisión y los conflictos suscitados entre municipios y partidos políticos por el registro, fueron factores centrales que movilizaron a los indígenas

para obtener la legalización del sistema tradicional de autogobierno.

En agosto de 1995 el Congreso reformó el artículo cuarto del CIPPEO, estableciendo un sistema doble de elecciones en los municipios. La ley de Usos y Costumbres se aplicó por primera vez en las elecciones del 12 de noviembre de 1995 en 412 municipios. Esta vez, aunque todavía las autoridades electas tuvieron que ser ratificadas el día oficial de elecciones, ya no pudieron ser registradas como propias por los partidos políticos. Sin embargo, los llamados “municipios en transición”, que no han optado formalmente por uno u otro régimen, son presa de los partidos que contienden por el registro²³. Cabe mencionar que la mencionada reforma legislativa no ha sido precisamente iniciativa del estado, sino que respondió a las demandas de organizaciones indígenas, en especial de la Sierra Norte, por la autodeterminación comunitaria y el respeto a sus leyes e instituciones de gobierno. En el momento presente son 418 los municipios oaxaqueños que eligen a sus autoridades en el marco de la ley de Usos y Costumbres; esto es, sin la presencia de partidos políticos y de acuerdo con las normativas locales, que eligen por voto directo y consenso en Asamblea pública (sin urnas), a los que desempeñarán cargos políticos, religiosos y de servicio (comités de mejoras) por un tiempo variable estipulado por cada municipio.

En el ámbito de la política la articulación adaptativa entre el PRI y los municipios indígenas tiene larga historia y, hasta hace poco tiempo, muchas comunidades creían que era necesaria y natural una legalización de sus autoridades por parte del PRI, que era también el gobierno. Como el cambio político es muy reciente, en muchas de ellas la gente sigue prefiriendo este “dejar hacer”, no sólo para no poner en peligro el apoyo económico estatal sino también para evitar que otros partidos políticos, o el mismo *PRI*, interfieran

en su normatividad interna.

En el aspecto político la legislación sobre Usos y Costumbres de 1995 (con la nueva reforma de 1977)²⁴, constituye un avance porque surge de demandas indígenas y porque está abriendo las puertas para una práctica política autónoma sustentada en el derecho consuetudinario. Las elecciones por Usos y Costumbres, jurídicamente avaladas, no han eliminado sin embargo la dependencia de las comunidades respecto del estado, así como tampoco han transformado sustancialmente las relaciones clientelísticas de algunas autoridades municipales con algunos funcionarios de gobierno. Es por lo anterior que considero que la autonomía política existente hoy en la mayor parte de los municipios oaxaqueños es todavía una forma de *autonomía restringida*, que mantiene relaciones de subordinación con el estado. Evidentemente una vía para construir autonomía²⁵, no restringida y no cooptada, sería que los gobiernos locales controlaran efectivamente tanto su economía como el proceso electoral; para lo cual es necesaria no sólo la reglamentación de la ley sino también la convicción y acción de los pueblos indígenas para hacerla respetar. Uno de los retos que compete a los municipios mismos es que las agencias y las cabeceras municipales consigan reestablecer sus relaciones internas, asegurando la participación proporcional de todas en el poder y en los recursos municipales²⁶. En estos aspectos las afinidades etnoculturales podrán jugar un papel clave en la configuración de municipios o distritos que reflejen las formas de alianza y participación construidas por el conocimiento local.

Tierras y territorios

Una de las mayores controversias que han generado las demandas y las propuestas autonómicas conocidas se refiere a la legalización de territorios

étnicos²⁷, que para el estado sugieren el peligro de una “balcanización” conducente al desmembramiento y pérdida de soberanía nacional. Se trata sin embargo de un temor infundado y de una propuesta mal comprendida, ya que los indígenas han insistido en que buscan una autonomía *incluyente*, no que los separe sino que construya otras formas de articulación con el estado.

El reconocimiento legal sobre el territorio que habitan históricamente es necesario, porque aunque la mayoría de los jefes de familia posee por ley un predio de ‘tierra’, ya sea comunal o ejidal, no hay norma jurídica que garantice el derecho colectivo del grupo indígena a un ‘territorio’ propio. Y es que la territorialidad no sólo se define en referencia a un espacio geográfico sino también, y principalmente, en virtud de las relaciones históricas, culturales y ecoculturales que los sujetos sociales mantienen con un determinado espacio. En ese sentido, los territorios que habitan los grupos etnolingüísticos, a los que llamo *etnoterritorios*, pueden ser entendidos como “el territorio histórico, cultural e identitario que cada grupo reconoce como propio, ya que en él no sólo encuentra habitación, sustento y reproducción como grupo sino también oportunidad de reproducir cultura y prácticas sociales a través del tiempo” (BARABAS, 2008, p. 129).

Los pueblos indígenas tiene sobrada experiencia histórica de que han sido expropiados de partes de sus territorios, a los que se ha considerado sólo como tierras, susceptibles de pasar a manos de extraños. En ese contexto, la reforma del artículo 27 de la Constitución Nacional, en 1992, también conocida como la contra-reforma agraria, y la ley Agraria de 1993²⁸, fueron entendidas como nuevos atentados contra la integridad territorial de muchos pueblos y responsables, en gran medida, de la rebelión zapatista.

Ciertamente es difícil proponer alternativas

viabiles para una reterritorialización autonómica. Por una parte resulta complejo demostrar hoy en día cuáles son los territorios indígenas; si no poseen Títulos Primordiales o Mapas (Lienzos), elaborados a lo largo de la época colonial, no tienen cómo probar cuáles han sido las fronteras de su territorio histórico, aunque el conocimiento local las tenga identificadas, como nos muestra la geografía simbólica a través de la toponimia y de los lugares sagrados (BARABAS, 2006). Sabemos que los territorios indios pocas veces han coincidido con los municipios coloniales y menos aún con los demarcados en el México posrevolucionario. Las tierras comunales y las ejidales, que poseen, amparadas por la legislación agraria, tampoco coinciden con los antiguos territorios étnicos y, por otra parte, son muy numerosos los que tienen reclamos legales sobre la tierra. Tampoco debemos minimizar las dificultades, a veces históricas, que representan los problemas intercomunitarios por la titularidad o posesión de tierras en litigio, ya que éstos son posiblemente los puntos más conflictivos de las relaciones intraétnicas y destructores de afinidades etnoculturales.

Por otra parte, una normatividad jurídica sobre territorios étnicos representa para el estado el más complejo de los problemas. En primer lugar violenta su misma concepción, federalista en la forma y centralista en la práctica, que no admite la existencia de territorios internos con autonomía. En segundo lugar se relaciona con el estatus que tienen los indios en México. En tanto no se acepte la figura de “pueblo” como sujeto colectivo de derechos, además de los derechos individuales, no serán reconocidos como pueblos con derecho a territorios sino sólo como individuos con derecho a tierras. En tercer término, un reordenamiento territorial no vertical tendría que aceptar la legitimidad del conocimiento local y facultarlo para contribuir a delimitar territorios y resolver conflictos

límitrofes; lo que enfrentaría al estado con multitud de intereses regionales y nacionales. Sería necesario un cambio radical de perspectiva ideológica y política para que, como señalaba Fröhling (1996), el estado aceptara que el territorio nacional bajo su soberanía esté integrado por muchos territorios indios con autogestión y autogobierno.

Reorganización para la autonomía

Una autonomía integral, no restringida, tiene que fundarse en autogobierno no cooptado y desarrollo económico autogestionado en territorios jurídicamente reconocidos. Pero además, la experiencia mundial indica que el tamaño de las unidades políticas locales es decisivo, en términos de alcance y viabilidad para llevar a cabo políticas públicas eficientes. Los municipios pequeños y, más aún, las comunidades que los integran, no pueden afrontar tales retos; para hacer eficaz una gestión autonómica parece necesario aumentar el tamaño de los municipios. Por eso, los países orientados a darles nuevo protagonismo político reflexionan sobre la necesidad de organizar, sin violentar identidades e historias locales, niveles mayores como las mancomunidades, las comarcas, las intermunicipalidades o cualquier otra instancia de coordinación entre municipios (PÉREZ YRUELA y NAVARRO, 1996, p. 21).

En Oaxaca ha habido iniciativas gubernamentales (1983) por fusionar municipios pequeños en unidades mayores, pero fueron violentamente rechazadas por las autoridades municipales y los ciudadanos (MALDONADO, 1996). Evidentemente no se trata de remunicipalizar a partir de nuevas imposiciones estatales sino de apelar al conocimiento local y a las afinidades etnoculturales para cualquier propuesta de reorganización político-territorial. En México y

en Oaxaca muchos indígenas son conscientes de que si sus pueblos pueden reconstruirse como unidades abarcativas amplias, a partir de las comunidades locales, tendrán más fuerza política interna y representatividad en el estado y podrán concentrar y redistribuir mejor los recursos.

Sin entrar en un análisis pormenorizado se puede apuntar que en la actualidad coexisten proyectos autonómicos *comunelistas*, defendidos por grupos y organizaciones indígenas que parten de la autonomía de hecho hacia la de derecho, buscando en el proceso la reconstitución política de los pueblos y una transformación del estado, antes de optar por niveles más amplios de autonomía. Esta posición, que trata de crear o re-crear una cultura política interna para la autonomía sustentada en el conocimiento local, es frecuente en Oaxaca. Pero tenemos que convenir en que sería muy complicada la articulación del estado con más de 10,000 localidades. Resulta evidente que son necesarias estructuras organizativas de mayor alcance que las comunidades, aunque apoyadas en ellas. Es tal vez por eso que las propuestas *municipalistas* han encontrado adherentes en muchos grupos indígenas oaxaqueños y del país (SEDESOL, 1997), que ven en los municipios el espacio desde el cual ejercer su especificidad cultural y normativa propia²⁹. De hecho ambas perspectivas no son incompatibles, ya que las localidades podrían ser el fundamento para una reestructuración en la que el municipio sería la instancia articuladora entre el estado y la constelación de autonomías locales.

En ocasiones la discusión sobre iniciativas autonómicas regionales es impulsada por organizaciones multiétnicas, pero en Oaxaca su convocatoria no parece suficiente como para generar una reterritorialización regional interétnica. A fines de la década de 1990, se produjeron propuestas autonómicas que

involucraban a pequeños grupos etnolingüísticos completos, generadas por ellos mismos y que intentaban promover la *redistribución* de sus territorios: es el caso de triquis y huaves³⁰. No obstante para grupos muy numerosos, extendidos en el espacio, fragmentados o discontinuos, el municipio, como institución de intermediación, puede ser el punto de partida para un experimento autónomico que las comunidades se propongan; todo depende de la capacidad de innovación con la tradición que tengan las estructuras locales, para generar nuevas formas de convivencia política con el estado. Un acercamiento estadístico al universo indígena parece mostrar que en muchos municipios la población india es minoría; y esto resulta así no porque sean realmente minoría numérica en un espacio mestizo, sino porque las comunidades indígenas están fragmentadas entre diferentes municipios y distritos que por lo común tienen cabeceras mestizas. Una de las estrategias reiteradas por esta política de desvitalización de los poderes indígenas ha consistido en degradar las cabeceras municipales indígenas al estatus de agencias dependientes de las cabeceras mestizas y criollas. Una remunicipalización o redistribución que reaglutinara las comunidades culturalmente afines en unidades mayores, devolviendo las cabeceras a los indígenas, daría visibilidad a los territorios étnicos y pondría en evidencia que en la mayoría de los casos los indígenas se ubican en zonas compactas donde son mayoría. La realidad es demasiado compleja y son necesarios estudios puntuales en cada grupo indígena, antes de intentar soluciones particulares a la problemática de la demarcación de nuevos espacios político-administrativos. Un camino necesario es la investigación de las redes concretas de afinidades etnoculturales dentro de cada grupo etnolingüístico, que permita diseñar a los interesados un reordenamiento geopolítico en el que las

comunidades integren unidades más abarcativas con nuevas fronteras políticas y territoriales. Pero cualquier intento de reorganización etnocultural de los gobiernos y las fronteras indígenas, debe partir de la base del conocimiento local donde se reproducen las redes de afinidades que constituyen la sustancia social de los grupos etnolingüísticos.

Notas

- 1 Lo ensayo, intitulado “Reorganización etnopolítica y territorial: caminos oaxaqueños para las autonomías”, fue publicado en el libro *Autonomías Etnicas y Estados Nacionales*, INAH, 1998. La presente versión ha sido ampliada y actualizada.
- 2 L. Meyer (1994, p. 231-233) señala que *Municipium* fue la unidad administrativa básica del imperio romano que permitía cierto grado de autonomía a los gobiernos locales y a las costumbres que no se opusieran a las leyes romanas. A la caída del imperio esta institución subsistió en Europa y fue más tarde trasplantada por España a América. En México surgió con la llegada de Cortés en 1519, en Villa Rica de la Vera Cruz. El municipio se mantuvo como la unidad básica de gobierno en la Nueva España, tanto en las Repúblicas de Indios como en las de Españoles y tenía atribuciones legislativas, ejecutivas, administrativas y judiciales.
- 3 El concepto de *reificación* elaborado por Marx se refiere a la distorsión no dialéctica de la realidad social, que oscurece el carácter de esta última como producción humana continua. Berger y Luckmann (1976) lo retoman considerándolo como la aprehensión de los fenómenos humanos como si fueran cosas, hechos de la naturaleza o manifestaciones de la voluntad divina.
- 4 De acuerdo con M. Pérez Yruela y C. Navarro (1996, p. 17), las democracias actuales tienen un alto grado de *legitimidad difusa*, ya que los ciudadanos no conocen un modelo alternativo mejor que el democrático; pero un bajo grado de *legitimidad procedimental*, ya que no creen que las instituciones, procedimientos y mecanismos democráticos utilizados por el estado, sean los más adecuados para los intereses de la ciudadanía.
- 5 Señalan M. Pérez Yruela y C. Navarro (1996, p. 19-21), que los países europeos han organizado los municipios según dos modelos. En Inglaterra (y USA) no tienen estatus autónomo y no poseen competencias propias. Los municipios actuales son resultado de la concentración de comunidades para la modernización de la gestión pública. En Europa continental, los municipios son considerados por las leyes como entidades autónomas, con capacidad de acción independiente de otros niveles de gobierno. Dentro de este último grupo, en España, la delimitación municipal responde generalmente a una identidad territorial, histórica y cultural reconocida.
- 6 Se trata de aceptar otras concepciones acerca de lo correcto y de lo no correcto. El derecho positivo es una forma sistematizada y legalizada del sentido común pero, al igual que otros sistemas jurídicos, se funda en él. No obstante, el derecho positivo construido por la tradición civilizatoria occidental ha sido “naturalizado”, reificado y etnocéntricamente aplicado como único verdadero sobre Otros culturales.
- 7 Me refiero a las comunidades que se identifican entre sí como formando parte de una unidad étnico-cultural y se relacionan a través de la comunicación en una lengua común, del matrimonio y el compadrazgo, de los rituales en sitios sagrados comunes, del ceremonial del santo patrono, de las actividades económicas en mismos espacios ecológicos, de la participación en organizaciones etnopolíticas propias y de muchos otros aspectos que los vinculan socialmente.
- 8 Algunos de los Señoríos continuaron existiendo en la figura municipal, como por ejemplo Teozacoalco, Yanhuatlán, Tilantongo y Teposcolula en la Mixteca (L. Alvarez, 1994).
- 9 En 1821 el Plan de Iguala reconoció al municipio en los mismos términos que la Constitución de Cádiz de 1812: con jefes políticos designados por autoridades exteriores que controlaban la vida económica, política, administrativa y judicial de los municipios (L. Meyer, 1994, p. 235). Sólo los pueblos mayores de mil habitantes pudieron acceder a la categoría de municipios, en tanto que durante la Colonia para que un pueblo pudiera tener gobierno autónomo bastaban 360. En 1826 en la Mixteca de Oaxaca sólo había unos seis pueblos con cerca de mil personas. Situación similar se registraba en la Sierra y en los Valles Centrales. De acuerdo con la nueva ley muchos pueblos más pequeños que eran autónomos, dejaban de serlo y se convertían en agencias de cabeceras municipales mestizas (R. Pastor, 1987, p. 421).
- 10 Carranza fue el artífice de la ley del Municipio Libre como base de la división territorial de los estados de la Federación, plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917. Su texto dice: “el ML es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación; está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa; entre el ayuntamiento y el gobierno del estado no debe haber ninguna autoridad intermedia”.
- 11 En 1948 los municipios de San Juan Copala y San Andrés Chicahuaxtla en la región triqui fueron degradados a agencias municipales de cabeceras mestizas.
- 12 G.Pérez (s/f, p. 87) consigna que en Oaxaca las categorías políticas de poblaciones, según el número de habitante, son: *ciudad* a partir de 20,000, *villa* 18,000, *municipio* 15,000, *agencia municipal* 10,000, *agencia de policía* 5,000, y *núcleo rural* 500. No obstante lo marcado por la ley existen numerosos municipios y agrupaciones menores cuya poblaciones son inferiores o superiores a la requeridas para obtener el estatus político correspondiente. Casos extremos son Santa María Magdalena Jicotlán en Coixtlahuca, que con sólo 157 habitantes tiene la categoría de municipio y Puerto Escondido, que con 8,149 habitantes es agencia municipal de San Pedro Mixtepec, Juquila (información

- proveniente del Censo de 1990).
- 13 En una semblanza general de los municipios semiurbanos y urbanos, Fauto Díaz Montes *et al* (1994) señalan que los primeros, de tamaño medio, son mayoritariamente mestizos, o étnicamente descaracterizados. Su población se dedica en parte a la agricultura comercial, pero su economía está más o menos diversificada. El sistema de cargos ha desaparecido, subsistiendo a veces la mayordomía voluntaria, o se encuentra muy transformado por la multiplicación de comités ocupados en diversos aspectos de gestoría interna. Las tareas públicas pueden ser reemplazadas por dinero y la gestión municipal comienza a ser mediada por grupos, asociaciones o partidos. Es frecuente que en estos municipios transicionales, los partidos actúen a través de caciques o caracterizados locales que, más que representar al partido, reclutan en él a sus seguidores espontáneos. Los municipios urbanos, superiores a 20,000 habitantes, tienen poblaciones de origen múltiple y socialmente diferenciadas; la economía está más diversificada y la labor pública es voluntaria. La vida política se rige por el sistema de partidos, ocasionalmente activado por la alternancia entre el PRI y partidos de oposición.
 - 14 En España y Francia los municipios reciben 15% del estado, en Inglaterra y Estados Unidos 25%, en los países nórdicos 30% y en Dinamarca 65%; aunque también en estos países las haciendas locales dependen mucho más de las transferencias del gobierno que de su capacidad de recaudación o generación de ingresos productivos (M. Pérez Yruela y C. Navarro, 1996, p. 22).
 - 15 Un documento publicado por L. Sánchez Aguilar (1996, p. 6) en el Instituto Mexicano del Desarrollo A. C. (IMED) analiza minuciosamente las asignaciones constantes y variables que el estado canaliza a los municipios a través de los Fondos Municipales de Desarrollo en Oaxaca, concluyendo que los ayuntamientos de oposición reciben menores asignaciones que los priístas. Por otra parte señala que el 58% del techo financiero municipal lo ejerce el estado a través de sus propios programas.
 - 16 En 1992 las cabeceras recibieron 75% de los Fondos asignados al municipio y las agencias 25% lo que explica, entre otros factores, el fracaso o intrascendencia de los proyectos (F. Díaz y J. Aranda, 1995, p. 9).
 - 17 En 1991 el 76.80% de los proyectos financiados con los Fondos Municipales en Oaxaca se aplicaron al área de infraestructura social (urbanización, educación y agua potable), 18% en infraestructura de apoyo (caminos rurales) y sólo 5.20% al área de infraestructura productiva (F. Díaz y J. Aranda, 1995, p. 12).
 - 18 En muchos de los municipios que eligen a sus autoridades sin la intervención de partidos políticos, la compleja estructura de toma de decisiones del Programa fue asumida por las autoridades municipales; pero un significativo número de ellas suele acatar las decisiones tomadas por el gobierno. En 22% de los casos evaluados por Díaz y Aranda (1995, p. 25), los proyectos fueron influenciados por los Delegados de Gobierno y en 38% por funcionarios de las instituciones gubernamentales.
 - 19 En este momento de la exposición debe señalarse que el largo gobierno del PRI en Oaxaca finalizó en las elecciones estatales de 2010, cuando obtuvo la gubernatura pasó a manos de una alianza interpartidaria de oposición. No obstante, en muchos municipios indígenas, el cambio político ha tenido escasas repercusiones y el peso e influencia del estado no ha variado.
 - 20 A veces las políticas indigenistas o los programas económicos para las comunidades son diseñados por funcionarios que buscan respetar los derechos indios. Muchos municipios no aceptan que su voluntad sea manipulada por los partidos políticos. Existen autoridades municipales, por ejemplo en la Triqui Alta, Sierra Norte, Mixe, Mazateca y Nahua, a veces reunidas en organizaciones etnopolíticas amplias, que se resisten a ser cooptadas y encabezan fuerzas políticas de oposición (B. Maldonado, 1996).
 - 21 Justamente algunas de las reflexiones actuales en la Comunidad Autónoma de Catalunya en torno al municipio, revalorizan la capacidad de gestión autónoma y participativa de los ámbitos locales y proponen darle al municipio protagonismo político, transfiriéndole las responsabilidades del estado de bienestar, pero generando al mismo tiempo el tejido económico local que promueva un desarrollo endógeno (S. Sarasa, 1995; J. Llop, 1996; F. Ramos, 1996).
 - 22 Agradezco a Fausto Díaz Montes esta comunicación personal, así como otras precisiones en torno a las reformas legislativas en Oaxaca.
 - 23 Un documento producido por la Subsecretaría de Desarrollo Municipal dependiente de la Secretaría General de Gobierno (SESIM, 1996), proporciona un directorio de presidentes municipales electos en 1995 en los 570 municipios del Estado. En él se consignan las claves de los Distritos Electorales, de las Delegaciones de Gobierno, el nombre del municipio y del presidente electo, así como una curiosa lista que, bajo el nombre de “partido”, registra los municipios que votaron por partidos políticos (158), por Usos y Costumbres (278) y por USOS-PRI (125). Estos 125 municipios que eligen por Usos y Costumbres pero están bajo la definida influencia del PRI, ya no figuran como USOS-PRI en el documento final del Instituto Estatal Electoral, porque fueron absorbidos dentro de la modalidad de Usos y Costumbres que totaliza poco más de 400 municipios.
 - 24 La constitución estatal supera el techo federal en lo que se refiere a reformas legislativas sobre derecho indígena. En febrero de 1997 este conflicto constitucional parecía desembocar en una contrarreforma, que anulaba los derechos electorales plasmados en el artículo 25 de la Constitución local, pero finalmente los artículos contradictorios (29 y 98) fueron adicionados en favor de los indígenas. Actualmente la ley no sólo establece el régimen de Usos y Costumbres sino que también autoriza a los municipios a elegir la fecha de elecciones y a continuar el mandato según la costumbre local.
 - 25 Entre las propuestas de reformas constitucionales ratificadas por la Primera Asamblea Nacional del Congreso Nacional Indígena (1996), se menciona la creación de Distritos

- Electorales que creen una circunscripción indígena para la elección de Diputados sin la representación de partidos políticos, y la participación proporcional de las agencias en los gobiernos municipales, acaparados ahora por las cabeceras, tanto mestizas como indígenas (F. López Bárcenas, 1996a, p. 4).
- 26 Un punto crucial para la reestructuración autonómica del municipio es transformar las relaciones entre las cabeceras y las comunidades dependientes, que suelen reproducir el centralismo en la asignación de recursos y en la participación política. Las relaciones intramunicipales desiguales no son privativas de los municipios interétnicos, donde cabeceras mestizas controlan agencias indias; también existen en municipios monoétnicos donde agencias y cabeceras están en manos de indígenas (v. g. huave, mixe) y en municipios interétnicos indios, donde la cabecera pertenece a un grupo dominante y la agencia a otro subordinado (v.g. municipio zapoteco de Juchitán controla a la agencia huave de Santa María). Sin embargo, es importante señalar que muchas veces la desigual distribución de recursos deviene de que las asignaciones estatales no contemplan el número real de comunidades existentes, sino el número reconocido por el Congreso local, que es de sólo 2,826 localidades; es decir, menos del 40% de las censadas por el INEGI en 1999 (L. Sánchez de Aguilar, 1996, p. 10).
- 27 Sobre este tema no hubo acuerdo entre el gobierno y el EZLN durante las conversaciones de Larráinzar en 1996. La formulación conocida asienta que “territorio es la totalidad del hábitat que los pueblos indios ocupan o utilizan de alguna manera como base de su autodesarrollo sustentable” (F. López Bárcenas, 1996b, p. 8).
- 28 El artículo 27, fracción VII, de la Constitución Nacional dice que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Pero la Ley Agraria reglamentaria sobre este tópico remite a la protección dada por la Ley reglamentaria del artículo 4, que nunca fue promulgada. De manera que no existen formas jurídicas que protejan específicamente las tierras indígenas (F. López Bárcenas, 1996b, p. 2).
- 29 Una de las propuestas de reformas constitucionales ratificadas en la Primera Asamblea Nacional del Congreso Indígena Nacional (1996) señala: “para reconocer municipios que correspondan a las particularidades geográficas, históricas y culturales de los pueblos indios, las legislaciones estatales podrán proceder a la remunicipalización de los territorios indígenas, basada en la consulta a las poblaciones involucradas”.
- 30 San Juan Copala y San Andrés Chicahuaxtla eran cabeceras municipales *triquis* hasta 1948. Desde entonces son agencias de las cabeceras mestizas de Putla y de Juxtlahuaca. Huerta Ríos (1981, p. 257) señala que desde 1969 los reclamos de autonomía eran permanentes entre los pueblos triquis de la región alta y de la baja. No querían seguir dependiendo de las cabeceras mestizas, ya que entendían que se fragmentaba el territorio y dependían de diferentes distritos judiciales. Solicitaron conjuntamente la creación de un Distrito Triqui, con territorio delimitado administrativamente y con cabecera en cualquiera de sus pueblos, ya que todos – menos las cabeceras – pertenecen a este grupo. La solicitud no prosperó, pero en la actualidad está siendo retomada por los triquis como la manera para acabar con la violencia intraétnica fomentada por los caciques y autoridades mestizas. (B. Maldonado, 1996, p. 24). Los tres municipios *huaves* dependen de cabeceras distritales zapotecas del Istmo: Juchitán y Tehuantepec, con quienes mantienen relaciones interétnicas históricamente conflictivas. Además, la comunidad huave de Santa María ha quedado como agencia del municipio zapoteca de Juchitán. Los huaves del municipio mayor y más tradicional, San Mateo del Mar, recogiendo el sentir de los municipios de San Francisco y San Dionisio del Mar, le propusieron en 1992 al hoy gobernador Carrasco cuando realizaba su campaña en Tehuantepec, la creación de un Distrito Huave que reunificara todas sus comunidades y municipios. La redistribución les daría la oportunidad de contender por una representación huave en el Congreso, hasta ahora siempre acaparada por los zapotecas de quienes dependen; y de revisar espacios territoriales en litigio. La propuesta no ha sido discutida en el Congreso del Estado, aunque algunos suponen que ha sido presentada. Se comenta que fue elaborada por un maestro huave de San Mateo y que nunca fue discutida en las asambleas comunitarias ni por el conjunto de los pueblos. En San Mateo es significativa la tarea de grupos religiosos adherentes de la teología de la liberación que han introducido la discusión sobre autonomía, pero son los intelectuales huaves quienes más participan en ella. No obstante que ninguna autoridad parece estar en desacuerdo con la iniciativa, tampoco nadie se ha hecho cargo de presentarla ante las asambleas del pueblo para discutirla y delinearla. Aunque incipiente no deja de ser importante que los huaves estén considerando la posibilidad de reunificarse política y territorialmente en función de su pertenencia etnocultural (información proporcionada por Jesús Lizama, 1997).

Referencias bibliográficas

- ALVAREZ, Luis. *Geografía general del estado de Oaxaca*, Oaxaca. México: Ed. Carteles del Sur, 1994.
- BARABAS, Alicia. “Rebeliones e insurrecciones indígenas en Oaxaca: la trayectoria histórica de la resistencia étnica”. *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*. Coord. A. Barabas y M. Bartolomé, México: INAH, 1986.
- BARABAS, Alicia. “La rebelión Zapatista y el movimiento indio en México”. *Serie Antropología*, No. 208, Departamento de Antropología, Brasília: Universidad de Brasília, 1996.
- BARABAS, Alicia. *Dones, dueños y santos. Ensayos sobre religiones en Oaxaca*. México: Ed. Porrúa - INAH, 2006.

- BARABAS, Alicia. "Cosmovisiones y etnoterritorialidad en las culturas indígenas de Oaxaca". *Revista Antípoda*, Colombia, núm. 7, Universidad de los Andes, 2008.
- BARABAS, Alicia y Miguel BARTOLOMÉ. *Configuraciones étnicas en Oaxaca*. 3 vols., México, INAH, 1999.
- BARTOLOMÉ, Miguel. "La identidad residencial en Mesoamérica: fronteras étnicas y fronteras comunales". *América Indígena*, Vol. III, Núms. 1 y 2, I.I.I., México, 1992.
- BARTOLOMÉ, Miguel y Alicia BARABAS. "La pluralidad desigual". *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*. Coord. A. Barabas y M. Bartolomé, México: INAH, 1986.
- BARTRA, Armando. *Federalismo y democracia. El papel de los municipios en el desarrollo social*. Instituto de Estudios para el desarrollo rural, México D. F.: Maya, A. C., 1996.
- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas. *La construcción social de la realidad*. Argentina: Amorrortu editores, cuarta edición, 1976.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE, México: Ed. Miguel A. Porrúa, 1995.
- DÍAZ MONTES, Fausto. Los municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca, Colec. del barro nuestro. No. 4, Comunicación Social, Difusión Institucional, Oaxaca, México, 1992.
- DÍAZ MONTES, Fausto, Gloria ZAFRA, et al. "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana". *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local Mexicano*. Mauricio Merino (coord.), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1994, p. 135-162.
- DÍAZ MONTES, Fausto y Josefina ARANDA. *Los fondos municipales de Solidaridad en Oaxaca*. México: UABJO-IIS, 1995.
- FRÖHLING, Oliver R. "La autonomía indígena: abrir la puerta al estado pluriétnico". México: (mecanografiado), 1997.
- GEERTZ, Clifford. *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. España: Ed. Paidós Básica, 1994.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. El Colegio de la Frontera Norte, México: Ed. Miguel A. Porrúa, 1996.
- HUERTA RÍOS, César. "Análisis genético-funcional del sistema de cargos en una etnia en transformación". *Boletín de Antropología Americana*, No. 30, p. 69-82, 1994.
- INEGI. *Censo Nacional de Población 1990*. México, 1992.
- LABRA, Armando. "Nuevo acuerdo: experiencias y retos", *Coloquio sobre derechos Indígenas*. Serie: Dishá, Colec. Testimonios, México: Ed. IOC, p. 678-681, 1996.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. "Reformas constitucionales: por el reconocimiento de los pueblos indígenas y un nuevo pacto social". *Relatoría del Foro Estatal Indígena Permanente*, IV Sesión, 30 Nov. y 1º Dic., Oaxaca, 1996a.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. "Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas". *Coloquio sobre derechos Indígenas*, Serie: Dishá, Colec. Testimonios, México: Ed. IOC, p. 349-357, 1996b.
- LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana. *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*. Instituto de Investigaciones Sociales, México: Ed. Siglo XXI, 1986.
- LLOP, Josep. "El impacto de los cambios sociales en las políticas locales". *Revista CIFA*, No. 3, Federación de Municipios, Comunidad Autónoma de Catalunya, p. 71-73, España, 1996.
- MALDONADO, Benjamín. "Autoridades municipales y autonomía en Oaxaca". *Revista Guchachi-Reza*, núm. 53, p. 24-31, Oaxaca, México, 1996.

- MEYER, Lorenzo. “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”. *En busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local Mexicano*. Mauricio Merino (coord.), El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales, p. 231–252, México, 1994.
- MORENO TOSCANO, Alejandra. “Tierra firme y lagunas en el conocimiento sobre el municipio en México para una tipología municipal”. *El Municipio en México*. Boehm de Lameiras, Brigitte (Coord.), p. 191-195, México, 1987.
- NOTICIAS. “El 70% de 430 Municipios con Consejos Indígenas pertenecen al PRI: Jerónimo López Castro”. Periódico, 5 Julio, pg. 9A, Oaxaca, México, 1996.
- PASTOR, Rodolfo. *Campesinos y reformas: la Mixteca 1700–1856*. El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México, 1987.
- PARDO, María del Carmen. “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?”. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local Mexicano*. Mauricio Merino (coord.), El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, p. 253–281, México, 1994.
- PÉREZ JIMÉNEZ, Gustavo. *Las Instituciones del Municipio libre en Oaxaca. Cómo se gobierna y cómo se administra un Municipio. Facultades, Atribuciones y obligaciones de los funcionarios municipales*, México: UABJO, s/f.
- PÉREZ YRUELA, Manuel y Clemente NAVARRO YÁÑEZ. “Política y sociedad en el ámbito local: El nuevo localismo”. **Revista CIFA**, España, No. 3, Federación de Municipios, Comunidad Autónoma de Catalunya, p. 15–23, 1996.
- RAMOS MARTÍN, Francisco. “Els ens locals, motors del desenvolupament econòmic local”. **Revista CIFA**, España, No. 3, Federación de Municipios, Comunidad Autónoma de Catalunya, pp. 39 - 43, 1996.
- RUÍZ MARTÍNEZ, Jorge. “Usos y Costumbres”. *Coloquio sobre derechos Indígena*. Serie: Dishá, Colec. Testimonios, México: Ed. IOC, p. 244–249, 1996.
- SARASA, Sebastián. “Ciudadanía y estado de bienestar: ¿Hacia un mayor protagonismo de las administraciones locales?”. **Revista CIFA**, España, No. 17, Federación de Municipios, Comunidad Autónoma de Catalunya, p. 58–62, 1995.
- SÁNCHEZ AGUILAR, Luis. “Memorandum sobre los fondos del Ramo 00026 ‘Superación de la pobreza’ y la asignación para el Estado de Oaxaca”. Instituto Mexicano del Desarrollo, A.C., *Periódico Noticias*, 26 de agosto, p. 6–10, Oaxaca, México, 1996.
- SEDESOL. *El Municipio en la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena*. Cuadernos del Instituto Nacional de Solidaridad, SEDESOL: México, 1997.
- SISEM. *Catálogo de Presidentes Municipales del Estado de Oaxaca*, Subsecretaría de Desarrollo Municipal. Centro Estatal de estudios municipales de Oaxaca. Departamento del Sistema estatal de información Municipal, Oaxaca, México, 1996.

Rebecido para publicação em junho / 2012. Aceito em agosto / 2012