Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Maestría en Ciencias Políticas

Tesis

Autonomía y resistencia: municipios de usos y costumbres y municipios autónomos en México

Para obtener el grado de:

Maestro en Ciencias Políticas

Presenta: Lic. Edgar Pascual García García

Asesor: Dr. Israel Arroyo García

Puebla, Puebla Junio 2015

A los pueblos indígenas y en resistencia.

Contenido

Introducción 5

Capítulo I. El devenir de la autonomía: pueblos indígenas en el proceso de municipalización en México 15

¿Autonomía o pérdida autonómica? El debate sobre el proceso de municipalización en el siglo XIX 18

La configuración territorial de los pueblos indígenas en el proceso de municipalización y la resistencia 28

La solución indigenista y la antítesis autonómica 40

1917 y 1983, dos momentos claves en el desarrollo de municipios y pueblos en el siglo XX 45

Capítulo II. Los modelos alternativos municipales: redefiniendo la autonomía de los pueblos indígenas 61

Enfoques y concepciones de la autonomía desde tres perspectivas: municipio libre, municipio autónomo y municipio de usos y costumbres 63

Municipio autónomo y municipio de usos y costumbres ¿dos caras de una misma moneda? 74

Los modelos alternativos municipales 80

La experiencia del municipio autónomo en el diseño nacional 80

La experiencia del municipio de usos y costumbres en el diseño nacional 89

Conclusión 107

Bibliografía 114

La resistencia contra el poder no puede atribuirse a un solo sujeto ni presentar el mismo carácter en todos los casos. Sólo por abstracción podríamos imaginarla como una fuerza múltiple que tiene una dirección común.

Luis Villoro

Introducción

Desde la óptica del pensamiento contractualista, en específico el de Rousseau[1], la familia se ha concebido como la única forma de sociedad natural que existe al ser considerada como el modelo de sociedad política perfecta. Las familias, de acuerdo con los principios del liberalismo político promovidos por Locke[2], dieron origen a sociedades cuya finalidad fue establecer un Estado que les garantizara seguridad, libertad, igualdad y respeto a la propiedad privada, dando vida con ello a particulares denominados *ciudadanos* quienes se convertirían en los agentes principales del ejercicio de la política. Esta triunfal corriente filosófica es la que sustenta el diseño organizativo en el que viven actualmente todas las naciones, principalmente de occidente, y se ha erigido como el principio a seguir para buscar una armonía entre todos los miembros que conforman una nación.

Desde los complejos forcejeos que se llevaron a cabo en México durante el periodo independentista, la principal opción para encarrilar el rumbo de la nueva nación se ajustó sobre estos preceptos liberales -populares en la época a raíz de la revolución francesa-. Sin embargo, la realidad para llevar a cabo el establecimiento de un Estado con esas características era de un panorama diferente, principalmente por un factor: no todos los integrantes de la extinta Nueva España habían sido considerados como iguales. Los otros, es decir, los grupos indígenas, tenían diferencias sustanciales en cuanto a la forma de concebir la organización, el gobierno, su entorno, etcétera, pero sobre todo, a este sector de la población se le había estigmatizado al señalarlos como individuos de "raza" diferente. No eran agentes individuales sino sujetos colectivos, primera razón por la que los principios individualistas del modelo liberal no encajaban con su organización. Su método de elección de representantes se desenvolvía en un sistema escalafonario de cargos que permitía a sus autoridades legitimarse a partir del respeto y el sentido de pertenencia hacia la comunidad, y no mediante la elección de representantes con base en votaciones de quienes tuvieran la cualidad o condición de ser ciudadano.

---

[1] Véase: Jean Jaques Rousseau, *El contrato social: o principios de derecho político*, Tecnos, Madrid, 1999.
[2] Véase: John Locke, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Tecnos, Barcelona, 2010.

De este modo nos encontramos frente a frente con uno de los problemas principales que ha atravesado toda la historia del México independiente, la relación en cuanto a tensiones y acuerdos que han sostenido los pueblos indígenas con los promotores que impulsaron el proyecto nacional. Una tensión que fluctúa con la puesta en marcha de las diferentes formas de gobierno y la implementación de distintas Constituciones a lo largo del tiempo, además de la considerable reducción demográfica de la población indígena a lo durante estos casi doscientos años.

Las tensiones antes mencionadas se resienten en la realidad y desarrollo de los pueblos indígenas. El primer momento que toca de manera radical las estructuras de su mundo viene de la mano con la reorganización territorial de los pueblos, motivada por la implementación de ayuntamientos electos y con la abolición aparente de las repúblicas de indios para dar vida a la figura del cabildo. Esta estructura que se puso en marcha a partir de la Constitución de Cádiz vino a generar una ola de reconfiguraciones territoriales alterando el pasado colonial de los pueblos, pero sobre todo involucró a los mismos en una lucha de defensa por su autonomía y autodeterminación canalizada a través de resistencias frente a los embates de las políticas provenientes del centro, como las enuncia Peter Guardino[3], políticas que tocaban precisamente las estructuras organizativas de los pueblos.

Como se ha señalado, la familia es el primer eslabón que estructura una sociedad. En este sentido, los pueblos rurales que se extienden a lo largo y ancho del territorio nacional serían entendidos como el peldaño más importante de la organización espacial-territorial de un Estado. Vistos como un cuerpo, los pueblos serían ese conjunto de células de la cual parte el funcionamiento de todo organismo vivo al establecer la base principal de relaciones sociales que entretejen al país, y sus diferentes uniones y asociaciones darían pie para constituir esa serie de tejidos que bien pueden ser representados por la figura del municipio al aglutinar sobre su jurisdicción toda una red de poblados entorno a una cabecera municipal, dando vida al tercer nivel de organización territorial dentro del federalismo tripartito.

Todo este entramado -o bien tejido- municipal constituye en su conjunto los órganos vitales de la unidad muscular de una federación, es decir, las entidades federativas. Que gozan de soberanía, facultades y jurisdicción para disponer de la organización al interior de su

[3] Peter Guardino, *Campesinos y política en la formación del estado nacional en México. Guerrero, 1800-1857*, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero, 2001, p. 146.

territorio, siendo esto de suma importancia porque hacia el exterior son la unidad constitutiva y los firmantes de ese cuerpo que denominamos federación.

De este modo se organiza política y territorialmente nuestro país, organización que sigue sufriendo diversas modificaciones. Aún existen elementos constitutivos como los pueblos indígenas que no han terminado por resolver la problemática que les rodea frente al Estado y que por lo tanto les permita lograr una armonía efectiva.

La intención de esta investigación es describir y problematizar como a raíz del proceso de municipalización en los inicios del siglo XIX, los pueblos indígenas transitaron por una lucha autonómica traducida en resistencias hasta llegar a desarrollar lo que considero en la actualidad proyectos alternativos de organización municipal, cuyos mecanismos han sido utilizados para dar vida a una estrategia de adaptación como resistencia que les ha permitido conservar de manera tenue parte de su autodeterminación.

La principal problemática a la que hacemos frente se relaciona con el reconocimiento a partir de 1917 por parte del Estado de un tipo único de municipio, es decir, el municipio libre. Esta figura sesga todo tipo de organización municipal para los pueblos indígenas al limitarlos bajo la imagen de un cabildo y la elección de sus titulares acorde a un mecanismo de partidos políticos. Ante tal opción muchos pueblos y municipios principalmente de composición indígena de los estados de Chiapas y Oaxaca mantienen cierto activismo para defender su orden político, social, económico y cultural a partir de la creación e implementación de dos modelos diferentes de organización: *el municipio autónomo y el municipio de usos y costumbres*, cuyas características chocan o se contraponen a los principios políticos bajo los cuales se cimienta el país. El otro problema que atraviesa la discusión, y que no es nada nuevo, va en función de la integración y asimilación de los grupos indígenas o del respeto y reconocimiento de su libre autodeterminación para regirse bajo sus modelos correspondientes.

Estamos ante a un problema que se posiciona sobre dos polos en el debate, cruza desde la organización institucional de la figura municipal hasta el reconocimiento y rechazo de un tipo de organización política basada en los principios de los pueblos indígenas, no sólo es una discusión de principios y prácticas políticas sino que transciende hasta lo cultural y cuestiona el enfoque y dirección de la política que se sustenta sobre un pensamiento de corte liberal e individualista al rechazarlo y promover otra visión, como ya se ha mencionado,

desde las bases de la comunidad donde todos los miembros constituyen y dan vida a un cuerpo colectivo. Y es que desde la defensa de lo comunitario se tiene la creencia que la perspectiva liberal al igualar a todos los miembros de una sociedad rompe con los vínculos hacia la comunidad y debilita la vida pública[4], efecto que evidentemente se gestó sobre los pueblos indígenas cuando la implementación del modelo liberal se aplicó de manera generalizada al consumarse la etapa de independencia, porque en vez de beneficiar a los grupos indígenas mediante las nuevas leyes de corte liberal, estas sirvieron para excluirlos y dejarlos expuestos al eliminar su estatus jurídico que les bridó protección durante el periodo colonial.

De manera particular, Narváez Hernández sostiene que el proyecto de elaboración de una nación mexicana cancela de entrada toda inclusión indígena al contener la influencia europea del iusnaturalismo racionalista que se traduce en una tendencia homogeneizadora de la humanidad al no tomar en consideración las especificaciones culturales de las etnias indígenas ni sus sistemas jurídicos consuetudinarios.[5] Este hecho marcó que los pueblos indígenas tuvieran que readaptarse no únicamente a los nuevos ordenes políticos que les asignaba la ley sino también, con el paso del tiempo sucedió lo mismo con respecto a su territorio, pues como sostiene Velazco Toro, "desde el punto de vista jurídico el indio dejó de existir y con el sistema comunal pasó a considerarse dentro de la ley por especial y opuesto al concepto liberal de propiedad privada".[6]

El modelo municipal que proyectaba el nuevo ordenamiento institucional a partir de Cádiz se volvió, poco a poco, conforme se fue reduciendo significativamente la población indígena, el lugar donde los pueblos terminarían por refugiarse, o en otro de los casos se terminarían por transformar en pueblos sujetos de las cabeceras municipales al constituir espacios de mínima expresión de organización política.

Como hace ver Annino en su texto "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821"[7], un gran número de pueblos buscaron la forma de erigirse como

---

[4] Rodolfo Vázquez, "Entre el individuo y la comunidad. Derechos de las minorías étnicas", en Miguel Lisbona (Coord.), *La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo*, El Colegio de Michoacán- UNICACH, México, 2005, p. 242.
[5] José Ramón Narváez, *Historia social del derecho y de la justicia*, Porrúa, México, 2007, p. 23.
[6] José Velazco Toro, citado por Narváez, *Historia*, 2007, p. 24.
[7]Annino Antonio, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821", en Antonio Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, FCE, México, 1995.

ayuntamientos a raíz de la primera revolución territorial para seguir detentando el control de sus comunidades. Esta hipótesis ha generado que autores como Daniela Marino sostengan que la puesta en marcha de este proceso de municipalización haya desembocado en un duro golpe a los pueblos al ocasionarles la pérdida de su autonomía[8], aunque este es un argumento que domina el debate también existe la tesis contraria, por ejemplo, Edgar Mendoza considera que este hecho no fue generalizado, si bien el ayuntamiento debilitó a las comunidades, de igual forma fue el espacio donde lograron conservar e incluso incrementar gran parte de su autonomía.[9] Ambas interpretaciones tienen argumentos convincentes para establecer estas conclusiones, la realidad de los pueblos indígenas durante todo el siglo XIX no es la misma e incluso tiende a variar en función de su ubicación geográfica.

El caso oaxaqueño, que es el lugar donde se aborda el asunto de los municipios de usos y costumbres -en el capítulo segundo-, representa un ejemplo del amplio panorama en que se desarrollaron los pueblos durante la primera mitad del siglo XIX. Por ejemplo, Jaime Bailón afirma que "con las reformas federalistas se esperaba que los pueblos perdieran sus formas tradicionales de gobierno local para integrarse a otras comunidades mayores. Sin embargo, en el caso de Oaxaca las aspiraciones federales no prosperaron mucho [y la] Constitución estatal de 1824 combinó el deseo federalista de disponer de una instancia de poder local que sustentara el Estado nacional en gestión con el respeto de las formas de organización comunitaria, las cuales se esperaba desaparecieran poco a poco".[10]

Por una parte, la realidad en Oaxaca construye una imagen en la cual los pueblos indígenas asumen una mayor autonomía y esta se refleja en el amplio número de municipios que existen actualmente en la entidad. Por otra parte, también la pérdida de autonomía es evidente en otros estados de la república en específico -como se verá en el primer capítulo- aquellos donde la población indígena era minoría.

Daniela Marino argumenta que a raíz del proceso de municipalización "asistimos a la pérdida del control de la corporación municipal por parte de los indígenas, que deben

---

[8] Véase Daniela, Marino, "Indios y pueblos y la construcción de la nación. La modernización del espacio rural en el centro de México, 1812-1900", en Erika Pani (Coord.), Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908, FCE, México, 2004.

[9] Véase Edgar J. Mendoza García, *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*, UABJO-CIESAS-UAM-A, México, 2011.

[10] Jaime Bailón Corres, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México: Una historia política de Oaxaca*, COLMEX, México, 1999, pp. 123-124.

replegarse a los pueblos y barrios al interior del municipio donde aún detentan el control de los recursos y la población".[11] Este hecho fue propio y característico de la realidad de los pueblos que se ubicaban en los márgenes de lo que es el Estado de México, cuya modernización desplazó a los grupos indígenas.

El debate en torno a si los pueblos perdieron o ganaron autonomía con el proceso de municipalización en el siglo XIX, marca el inicio de la presente investigación para poder interpretar los modelos alternativos de organización municipal que han puesto en marcha los grupos indígenas en Chiapas y Oaxaca. Para ello el presente estudio contempla dos capítulos, uno de corte histórico que se divide en cuatro apartados cuya finalidad es exponer precisamente el debate que hemos iniciado con anterioridad en cuanto a las posturas teóricas que sostienen diferentes autores en torno al proceso de municipalización y sus efectos en la autonomía de los pueblos indígenas, que como se verá, tiene dos momentos diferentes. El primero permitió de manera general conservar la tradición política de los pueblos en función de la debilidad institucional de la primera mitad del siglo XIX, y el segundo que realmente debilitó a los pueblos durante la segunda mitad del siglo decimonónico a partir del triunfo del proyecto de corte liberal que eliminó los sujetos colectivos.

Otro hecho del que se apoya la presente investigación tiene que ver con la forma en que se dio la reconfiguración territorial de los pueblos y sus resistencias en el momento de dar vida a la institución municipal. Para ello, se exponen tres diferentes escenarios que los pueblos indígenas enfrentaron en el momento de consolidar un ayuntamiento, o en el otro caso se expone como la resistencia se transformó en una vía para combatir los nuevos órdenes o disposiciones que contravenían a la misma autonomía de los pueblos.

En el transcurso del siglo XX, se identifica la realidad de los pueblos y municipios indígenas mediante la implementación de una estrategia política y antropológica particular: el indigenismo. Política gubernamental que buscó la mexicanización del indígena antes que permitirle desarrollarse conforme a una dinámica política propia. Si bien se reconoce el esfuerzo por iniciar el estudio de la población indígena -hasta ese momento olvidada-, mi intención no es debatir el modelo indigenista, la finalidad de involucrar el tema del indigenismo en este texto es para confrontarlo con la nueva ola de escritores que criticaron

[11] Marino, "Indios", 2004, p. 173.

este modelo, en específico Héctor Díaz Polanco y Gilberto López y Rivas. Autores que se transformaron en los principales voceros de una nueva forma de entender a los pueblos indígenas a través de un concepto del cual ya hemos hecho mención pero que en la década de los años ochenta y noventa se transformaría en un estandarte de la lucha y resistencia indígena, me refiero al término *autonomía*, palabra que es clave para la presente investigación y que también se definirá de manera concreta en el capítulo segundo.

Por último, para poder tener una mejor compresión de lo que significan en la actualidad los modelos alternativos municipales, es menester hacer un recuento del reconocimiento y tránsito del municipio libre en su forma general, su importancia dentro del país, los embates que transitó y principalmente la forma en que construyó su autonomía con respecto a los otros dos niveles de gobierno. El hecho de anclar este apartado tiene como finalidad entender al municipio en su manera general para poder contrastarlo con la opción de establecer municipios alternos.

Es prudente hacer la aclaración que la investigación parte desde la promulgación de la constitución gaditana, y si bien antes de ella ya se habían implementado ayuntamientos en la Nueva España, Cádiz se convierte en un referente importante porque es la primera Constitución que modificó la forma en que los pueblos deberían de elegir a sus representantes cambiando con ello la estructura del mundo indígena.

En este sentido, es necesario hacer otra aclaración en cuanto al desarrollo de los pueblos indígenas en el siglo XX, como el lector observará no se hace demasiado hincapié en este periodo, esto se debe a que la literatura en esta etapa es limitada y muchos de los escritos están en función de la corporativización de los pueblos indígenas al régimen priista, tema que se toca pero no se profundiza, además de que mucha de la literatura sobre los pueblos indígenas en esta etapa es descriptiva en cuanto a prácticas culturales y el *modus vivendi* de los pueblos.

Una vez desarrollada la parte histórica, que tiene el objetivo fundamental de dejar un panorama claro para entender la defensa de la autonomía por parte de los pueblos. El segundo capítulo, que de igual manera se divide en cuatro apartados, tiene precisamente como objetivo describir los límites y alcances de nuevos modelos municipales que se han puesto en marcha: municipios de usos y costumbres en el estado de Oaxaca y municipios autónomos en el estado de Chiapas.

Para ello en el primer apartado nos proponemos debatir el término autonomía y la forma en que se concibe el término desde tres perspectivas: primero de manera oficial desde el municipio libre, posteriormente desde los municipios autónomos, y por último, desde la óptica de los municipios de usos y costumbres. Una vez aclarado el uso del término en estos tres ámbitos, profundizamos su concepción y modelos en los dos últimos tipos de municipios, pues inclusive dentro de los mismos pueblos indígenas existen diferencias en el momento de poner en práctica el ejercicio mismo de la autonomía, por lo que los modelos alternativos municipales llevados a la práctica por los grupos indígenas pueden ser vistos como las dos caras de una misma moneda. Con ello se pretende dejar claro lo que erróneamente muchos asumen y confunden en el momento de pensar que municipios de usos y costumbres y municipios autónomos son prácticamente iguales o que el término autonomía simboliza lo mismo para todo el universo indígena cuando dentro de sus realidades esta puede ser entendida de diferentes maneras, por ejemplo: *autonomía regional* o *autonomía comunitaria*, debate que enfrascó la organización de hacer un frente más amplio de resistencia por parte de los pueblos indígenas al no coincidir con lo que designaba cada una de ellos en acoplamiento con sus demandas.

Posterior a discutir la concepción del término autonomía, se describe el origen, las funciones y los mecanismos bajo los cuales se desarrolla el municipio autónomo dentro del diseño nacional, con la finalidad de identificar los alcances y las limitaciones que tiene este modelo para su funcionamiento, puesto que a diferencia del municipios de usos y costumbres, se trata de un tipo de organización que en cierta forma fisura las estructuras institucionales al sobreponerse en los límites territoriales de los municipios constitucionales.

De manera inmediata, se aborda la cuestión del segundo modelo alternativo municipal con el caso de los municipios que han sido reconocidos legalmente, al menos dentro del estado oaxaqueño, para organizarse hacia el interior mediante un régimen propio que se ha denominado de *sistemas normativos internos*, cuya cualidad se basa en dejar que los municipios indígenas elijan a sus representantes a partir de sus usos y costumbres.

Considero que es pertinente esclarecer un error común en el que se cae frecuentemente cuando no se está familiarizado con el tema, y es que cuando se escucha el término municipio de usos y costumbres se viene a la mente la idea del pueblo indígena, a pesar de que una gran numero de municipios que utilizan el régimen de usos y costumbres

en Oaxaca no tienen en la actualidad ninguna característica para ser considerados como tal, por ejemplo, el municipio de Monjas, cuya organización se realiza mediante un sistema de usos a pesar de no tener un distintivo que lo asocie con una realidad o indígena.

El capítulo segundo cierra con el panorama actual de acción de los modelos alternativos municipales en el diseño estatal vigente. Es claro que estos nuevos modelos van en sentido contrario a los principios políticos que rigen el ordenamiento institucional del país, por lo que su desarrollo sigue sin un reconocimiento oficial a nivel federal, y aunque la reforma al artículo segundo constitucional reconoció la base pluriétnica de la nación, esto ha significado para los pueblos indígenas y para sus estudiosos una traición a las demandas autonómicas y en general a los pueblos.

De manera breve, se cuestiona el hecho de una tendencia que se ha desarrollado en los últimos años en el país, a partir de la cual diversos municipios en otros estados de la república han optado por desconocer a sus autoridades constitucionales para implementar un sistema basado en principios autonómicos y de autogobierno, como es el caso del municipio de Cherán en el estado de Michoacán.

Para cerrar la investigación se construye una conclusión general de todo lo abordado en la que se exponen las consideraciones finales a las que se llegaron a lo largo de los dos capítulos que conforman la totalidad de este texto.

El tejido teórico de la investigación está basado en la consulta y revisión bibliográfica de autores que han tocado el tema desde dos diferentes perspectivas: por un lado, para el primer capítulo se hace uso de la nueva producción intelectual que ha desarrollado investigación sobre la actividad de los pueblos durante el siglo XIX como son los trabajos de Edgar Mendoza García, Daniela Marino, Peter Guardino, Antonio Aninno, entre otros. A pesar de que algunos textos tienen más de dos décadas, se considera como nueva literatura porque se trata de un tema que fue descuidado durante mucho tiempo y que hoy ofrece una perspectiva diferente para entender e interpretar los cursos de acción que tomaron los pueblos indígenas en su momento, además de que en la actualidad reflejan un panorama diferente al momento de estudiar los procesos autonómicos y la resistencia de los pueblos.

Por otro lado, se hace uso de la literatura de escritores y activistas que se han mantenido en pro de la defensa de la autonomía de los pueblos los últimos años; desde una perspectiva se abordan aquellos que se han especializado en la explicación y el estudio de los

municipios de usos y costumbres como es el caso de Jorge Hernández-Díaz, Francisco López Bárcenas, Cipriano Flores, Jaime Bailón, entre otros. Y desde otra visión se abordan aquellos que se han centrado en profundizar y difundir la acción de los municipios autónomos como es el caso de Gilberto López y Rivas, Héctor Díaz-Polanco, Saúl Velazco, Consuelo Sánchez y demás.

Habiendo especificado el contenido de esta investigación, no me queda más que dar los agradecimientos pertinentes a quienes apoyaron la elaboración de la presente. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo financiero brindado durante estos dos años de formación académica. A la maestría en Ciencias Políticas y toda su planta docente por contribuir en mi aprendizaje. Al Dr. Israel Arroyo, quien guió a lo largo de estos cuatro semestres mi investigación, y a quien estoy muy agradecido por haber compartido conmigo un sinfín de conocimiento.

Finalmente, no me queda más que dar un profundo agradecimiento a mis padres y hermanos por permanecer a mi lado durante todos estos años de vida y a ti que has visto a mi lado la luz y las penumbras.

Capítulo I. El devenir de la autonomía: pueblos indígenas en el proceso de municipalización en México

El texto gaditano de 1812 plasmó la figura institucional del ayuntamiento como una de las principales formas de organización política, territorial y administrativa en la etapa final de la Nueva España a partir del nombramiento de representantes mediante la implementación de elecciones. Con esta práctica se presentó un abanico de posibilidades, por un lado, muchos pueblos indígenas lograron preservar su autonomía bajo este modelo; y por el otro, abrió la oportunidad para que personas ajenas a las comunidades pudieran acceder a los cargos de representación política.

Bajo este contexto se inició una nueva etapa de conflictos y tensiones en la historia del país debido a la polarización entre sus miembros: los grupos indígenas y los promotores del diseño nacional.

Dos fueron los principales escenarios producto del proceso de municipalización iniciado por Cádiz, en el primero, muchos pueblos se beneficiaron al tomar el control de su organización política y territorial, mientras que en el segundo, otros terminaron por perder gran parte de la autonomía que habían conseguido durante la etapa colonial. Este último hecho se tradujo en el inicio de una larga lucha de resistencias y rebeliones por parte de estos pueblos frente al gobierno central del México independiente -luchas que inclusive nos alcanzan hoy en día-, a partir de la defensa de su autonomía dentro de los límites legales e institucionales en los que se desenvolvían.

El presente capítulo pretende identificar las tensiones y los debates sobre como los pueblos indígenas se han comportado en torno y desde el diseño del ayuntamiento, haciendo hincapié en las resistencias que construyeron para conservar parte de su autonomía y enfrentar las avanzadas de los modelos institucionales que erosionan su organización.

El capítulo parte desde la etapa gaditana, momento en que nace la figura del ayuntamiento electo que permitió la expansión de un gran número de pueblos indígenas. En seguida, se analizan las siguientes décadas, es decir, la etapa independiente donde el proyecto liberal colisionó con las estructuras que mantenían los pueblos y que por tanto los orilló a la reformulación de su organización para constituirse en ayuntamientos. Posteriormente, se tiende un puente al siglo XX cuando el municipio es reconocido como un nivel más de gobierno, etapa en que la población indígena comenzó a mermarse y las relaciones políticas y sociales se transforman para dar cabida al estudio de los pueblos indígenas desde una visión estatal que pretendió la homologación de estos a partir de la llamada mexicanización.

Esta radiografía del desarrollo de los pueblos indígenas que parte desde las resistencias de cara al proceso de municipalización, las movilizaciones ante las transformaciones del México independiente y su desarrollo e interpretación de los mismos durante el siglo XX, se pretende sirvan de base para explicar la formulación actual de los modelos alternativos de municipios que se han implementado en Oaxaca y Chiapas, a partir del debate referente a la autonomía que no surge precisamente en 1994 como erróneamente se ha interpretado, sino que data desde la etapa colonial e incluso prehispánica.

El hecho de situarnos en los inicios del siglo XIX para explicar la relación municipio-pueblos indígenas, se sostiene porque es el momento en que el país está edificando las piedras que darían sustento a lo que sería el diseño de nación que rige actualmente. A su vez, el capítulo taca los efectos de la política indigenista como factor para el control de los pueblos indígenas durante la mayor parte del siglo XX y finaliza con la exposición del reconocimiento del municipio libre de manera legal en 1917 y la reforma de 1983 misma que lo dotó de autonomía. El objetivo de este apartado es tener en cuenta los argumentos institucionales del municipio para poder realizar la comparación en el siguiente capítulo de los dos municipios alternos que han puesto en marcha los pueblos indígenas.

La travesía que han pasado los pueblos indígenas para poder mantener el control de sus organizaciones políticas y sociales son un claro ejemplo de una lucha que se traduce en un cúmulo de resistencias, en la actualidad estas luchas no puede explicarse únicamente con los acontecimientos de las dos últimas décadas; por el contrario habría que hurgar siglos atrás para ubicar los procesos por los que ha transitado la búsqueda de la autonomía y la autodeterminación por parte de estos pueblos que siempre han estado en desventaja ante lo que Guardino enuncia como las políticas del centro. La explicación de los hechos actuales no tiene una respuesta sencilla, pero si miramos al pasado podemos entender e incluso profundizar de manera más clara estos actos, por lo que aquí parte esta investigación.

¿Autonomía o pérdida autonómica? El debate sobre el proceso de municipalización en el siglo XIX

A lo largo y ancho del territorio que comprende lo que hoy es la República Mexicana se asentaron durante el periodo colonial las repúblicas de indios, espacios en donde se concedió -por parte de la Corona a los indígenas- un gobierno local semiautónomo[12] mismo que les consintió mantener cierto control sobre su organización política, económica y social, además de permitirles un grado de jurisdicción sobre asuntos referentes a sus territorios.

Estas repúblicas se establecieron de forma paralela a los ayuntamientos de españoles y dieron origen en 1812 a un modelo nuevo de ayuntamiento, propio y característico de la Nueva España, ambos modelos de municipios ocasionaron el enfrentamiento de dos mundos completamente opuestos dentro de un mismo espacio pues cuando la Constitución de Cádiz se implementó a partir de ese año en lo que hoy es México la dinámica de relaciones de poder hasta ese momento existentes se transformaron con base en los nuevos ordenes que buscaba la ideología liberal de su tiempo.

En las últimas décadas, la aparición y desarrollo de la figura del ayuntamiento en el siglo XIX y su relación con los pueblos indígenas ha despertado un arduo debate en cuanto a sus alcances y consecuencias, dando como resultado diversas posturas e hipótesis que van desde extremos opuestos hasta coincidencias. El supuesto principal y aceptado casi en su totalidad se encamina a sostener que los pueblos indígenas perdieron gran parte de su autonomía una vez que se inició este proceso, sin embargo, habrá que precisar que este pensamiento no se sustenta únicamente desde el periodo gaditano, sino que se reproduce desde los estudios referentes a la etapa colonial. Por ejemplo, en la investigación de Margarita Menegus, *Los indios en la historia de* México, sostiene que el cabildo limitó extraordinariamente el poder de los señores naturales transformando el mundo indígena e imponiendo un modelo de gobierno y de propiedad español[13], esta perspectiva supone que con la creación de los primeros ayuntamientos en el transcurso de la época colonial se erosionó la cultura y se fragmentaron las identidades de los pueblos, se considera que la institución poco a poco sometió a los indígenas a una dinámica de organización política diferente a la acostumbrada.

---

[12] Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*¸ UV-INI-FCE, México, 1991, p. 31.
[13] Margarita Menegus, *Los indios en la historia de México*, CIDE-FCE, México, 2006, p. 16.

Bajo esta misma sintonía, la aparición de ayuntamientos de mano del texto gaditano parece contener también para otros autores los mismos elementos de reducción de poder y pérdida de autonomía de los pueblos indígenas. Daniela Marino argumenta que la igualdad jurídica producto de esta Constitución anuló el régimen particular que correspondía a la población indígena, situación que al combinarse con los preceptos municipales y electorales del periodo independiente tuvo como consecuencia que una élite no indígena monopolizara en adelante el ayuntamiento[14]; es decir, la apropiación de los nuevos mecanismos de corte liberal relegó la organización basada en la tradición y la costumbre, dando los principales puestos de control político a personas ajenas a las comunidades elegidas bajo los nuevos principios de representación.

En esta misma perspectiva se puede encontrar a otros autores como, Jaime Bailón[15] y una larga lista de escritores que sostienen este efecto del proceso de municipalización. Cabe destacar que hasta la fecha, esta hipótesis es la que mayor número de seguidores tiene, pero se ha pervertido hasta crear una imagen que ha rayado en la victimización e inferioridad como medio para traducir demandas por parte de los grupos indígenas. Esto no significa que no se acepte el argumento a partir del cual los pueblos perdieron autonomía, para muestra está la realidad actual; no obstante, los pueblos indígenas también conocen y se han adaptado a los mecanismos institucionales y esto es un hecho que ha venido sucediendo incluso desde la época colonial hasta hoy día.

Expuesto lo del párrafo anterior, habrá que señalar la existencia de otros autores como Antonio Annino y Edgar Mendoza. Ellos sostienen una versión diferente con respeto a los efectos de que tuvo Cádiz y posteriormente la etapa independiente. De acuerdo con el primer autor, el texto gaditano plasmó la figura institucional del municipio dando como resultado una explosión en el número de los mismos, pues a raíz de la primera experiencia electoral se desencadenó un incontenible y masivo proceso de transferencia de poderes del Estado a las comunidades locales, en particular a los pueblos[16]; del mismo modo como había sucedido con las instituciones coloniales -e inclusive con las instituciones actuales-, los pueblos tuvieron una percepción diferente de los órdenes respecto de la del gobierno al considerar el ayuntamiento como una vía para preservar su autodeterminación. Bajo esta dinámica, cada

[14] Véase: Marino, “Indios”, 2004.
[15] Véase: Bailón, *Pueblos*, México, 1999.
[16]Annino “Cádiz”, 1995, p. 173.

vez que se modificaban las disposiciones institucionales los pueblos sacaban provecho a su modo de estas transformaciones, cambiando con ello el sentido verdadero por el cual habían sido creadas.

La parte medular del debate referente a la lucha autonómica se centra en función de dos elementos, el primero bajo la noción de representación y acceso al poder de las comunidades por parte de los miembros de esta, y el segundo en torno a los problemas territoriales. La primera tensión va de la mano con la defensa de la autodeterminación de los pueblos -e incluso continua en la actualidad-, dependiendo de la ubicación y el índice de miembros indígenas o no indígenas muchos pueblos que lograron instalarse como ayuntamientos se blindaron bajo el marco legal que este les brindaba para mantener el control de su organización y territorio. Por otra parte, muchos otros sufrieron el efecto que destaca Marino, es decir, padecieron la pérdida de control del poder y la organización por parte de los integrantes de un pueblo para dejarlo en manos de personas ajenas a la comunidad, cómo es el caso de los ayuntamientos indígenas del centro del país.[17]

Esta lucha autonómica que se centró a partir de las experiencias electorales -ubicando la discusión en los márgenes de la representación y ciudadanía- y que se llegaron a ejecutar en el nivel municipal tiende a sostener afirmaciones erróneas como es el caso de Rodríguez Valadez. Este autor sostiene que debido a la nueva modalidad por primera vez hubo ayuntamientos constitucionales elegidos por ciudadanos desapareciendo con ello la división entre república de indios y las ciudades españolas[18], pero habrá que precisar que dicha desaparición entre la república de indios y las ciudades españolas realmente nunca existió -al menos durante la primera parte del siglo XIX-, debido a que los indios se reconfiguraron en pueblos donde predominaban sus características culturales y políticas como primer mecanismo de organización, además de utilizar las disposiciones legales como mera

[17] Otro debate que se pueda abrir al respecto podría ser la dinámica entre ayuntamientos y diputaciones provinciales pues como menciona Benson, muchos ayuntamientos y pueblos quedaros atrapados por la inercia de las Diputaciones provinciales quienes se encargaron de regular todo lo referente a su constitución y su regulación tributaria, véase Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, COLMEX-UNAM, México, 1992, pp. 28-29, o como señala Medina Peña "las disposiciones constitucionales que ordenaban la creación de diputaciones provinciales y el establecimiento de ayuntamientos en donde no los hubiera son los jalones más importantes que abren el camino a la instauración del federalismo en México", véase: Medina Peña, Luis, *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en el Siglo XIX*, FCE, México, 2004, p. 120.

[18] Juan Manuel Rodríguez Valadez, "El municipio mexicano y evolución del artículo 115 constitucional", *Vínculo jurídico*, núm. 46, abril-septiembre, México, 2011, p. 10.

formalidad hacia el exterior, pues hacia el interior siguieron funcionando incluso después de la independencia bajo los patrones característicos de la etapa colonial.

Si bien Cádiz inauguró una nueva etapa en la vida de los pueblos indígenas con relación a las modernas disposiciones institucionales, esta experiencia puede ser tomada como una práctica para lo que se avecinaba posterior a 1824 con la primera Constitución de la etapa independiente.

La resistencia de los pueblos se mantendría siempre a flote debido a que la dinámica pasada se volvió a repetir. En el sentido político, la lucha por la autonomía ya no se llevaría a cabo bajo la coyuntura de derribar asentamientos prehispánicos y establecer repúblicas de indios, en donde el modelo español se intentó sobreponer a la organización prehispánica. Ahora, la otra cara de la moneda sería la discordia de transformar las repúblicas de indios o ayuntamientos indígenas con rasgos coloniales a uno de régimen municipal sustentado bajo principios liberales, y dominado principalmente por personas no indígenas.

En esta nueva etapa -la fase independiente, y con la marcha del proyecto republicano que buscó la homologación de los indios de la extinta Nueva España- el interno mundo pueblerino representó dos diferentes tipos de dinamismo político a lo largo de todo el territorio. El primero representó una fuerza que bajaba desde el centro hasta la zona periférica con el afán de controlar mediante la centralización del poder la incesante movilidad de los pueblos -el Estado en formación-; y el segundo totalmente opuesto, que desde la periferia buscaba no ser absorbida por el control central, ocasionando lo que señala Annino, que el baricentro del espacio político a lo largo del siglo XIX se mantuviera en las áreas rurales y no en las urbanas, como en la época colonial.[19]

El forcejeo centro-periferia se mantuvo, pero ahora con una nueva modalidad; en sintonía con Pastor, el régimen independiente pretendió sustituir a las repúblicas con una nueva estructura de gobiernos municipales dependientes del gobierno estatal, aboliendo tácita pero conscientemente la autonomía del pueblo, convirtiendo a sus autoridades en virtuales agentes del estado central.[20]

---

[19] Antonio Annino, "El Jano bifronte: los pueblos y los orígenes del liberalismo en México", en Leticia Reina, Elisa Servín (coords.), *Crisis, reforma y revolución. México: historias de fin de siglo*, Taurus-INAH, México, 2002, p. 248.
[20] Rodolfo Pastor, *Campesinos y reformas: la mixteca 1700-1856*, COLMEX, México, 1987, p. 420.

Edgar Mendoza, autor que no coincide del todo con la afirmación de que el ayuntamiento eliminó la autonomía plena de los pueblos, considera que este efecto no puede generalizarse de manera que pueda ser sostenible para toda la organización pueblerina del país. Por el contrario argumenta que la situación municipal y las políticas liberales no siempre volvieron a los gobiernos locales una mera institución administrativa, dependiente y carente de autonomía política y económica. Señala que para el caso de los pueblos chocholtecos en Oaxaca, pese al embate de las políticas liberales, el control del ayuntamiento por parte de los mismos les permitió cierto poder político y económico que va desde el nombramiento de sus funcionarios tradicionales, la administración de sus recursos naturales, entre otros atributos.[21]

Estas dos posturas representan parte del debate principal y hasta cierto punto ambas tienen validez. En efecto, hubo muchos intentos por controlar y limitar la expansión pueblerina a partir de los reglamentos oficiales, debido a que en las primeras décadas del México independiente los pueblos aún conservaban amplios márgenes de autonomía, cualidad que se transformó en una de las causas de la inestabilidad del frágil gobierno en gestación. Esta fragilidad se da en función de la amplia libertad municipal existente.

De acuerdo con Alicia Hernández, "en la primera mitad del siglo XIX, la libertad municipal en México es la que da imagen a un país desarticulado. La gran proliferación y diversidad de espacios políticos, consecuencia de la libertad municipal, explica por qué la opción federal se enfrentó desde las primeras décadas de vida republicana con la alternativa centralista".[22] En este caso habrá que señalar que la zona periférica del país mantenía un amplio grado de libertad sobre sus respectivas jurisdicciones, lo que hacía difícil un control efectivo sobre todo el territorio. Esto explica que durante la etapa centralista se buscara limitar aún en mayor grado los poderes regionales y aunque la república federal parecía ser la opción viable a seguir esta terminaría por implementarse de la misma forma, con el control de las zonas periféricas.

La imagen desarticulada que envolvía al país fue una continuidad consecuente del periodo colonial, pues en su momento como señala Aninno, la debilidad del aparato burocrático de la Corona fue siempre interpretada por el mundo indígena -e inclusive- por los criollos como un reconocimiento a reivindicar justicia con base en códigos de

[21] Mendoza, *Municipios,* 2011, pp. 26-27.
[22] Alicia Hernández Chávez, "Las tensiones internas del federalismo mexicano", en Alicia Hernández Chávez, *¿Hacia un nuevo federalismo?,* COLMEX-Fideicomiso de Historia de las Américas-FCE, México, 1996, p. 19.

comportamiento local.[23] En la nueva etapa todavía se seguía reproduciendo este patrón, debido a que los pueblos indígenas, como se ha mencionado con anterioridad, siempre adaptaron las disposiciones legales a la realidad de sus comunidades.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando la necesidad de homogeneizar a todos los integrantes de la nación se hizo más latente al desarticular los cuerpos colectivos mediante la aplicación de la Ley Lerdo, sucedió que la mayor parte de los pueblos indígenas tropezaron con un camino más difícil para adaptarse a los procesos de municipalización, el cual fue, ahora sí dando la razón a Marino, "la expropiación de los pueblos indios, como corporaciones de Antiguo Régimen, por el estado nacional en construcción".[24]

El proceso de municipalización, parafraseando a Guardino, se convirtió en la institución clave de la vida política local en el periodo independiente, esta abrió el poder político local a las personas que no habían sido miembros de la republicas de indios previamente, cambio que trajo consigo el riesgo de que los recursos pertenecientes a las repúblicas pudieran ser desviados ahora de su uso tradicional.[25] La apertura del poder político tuvo como resultado la defensa de los espacios de representación y autodeterminación al interior de las comunidades.

Al establecer la ley los criterios para la formación de municipios y delimitar quienes podrían ocupar los cargos al interior del mismo, el efecto fue que un gran número de pueblos que habían protegido sus espacios especialmente en el centro del país y las grandes ciudades, en donde la población indígena era mínima, perdieron el control de sus territorios. "Algunas veces, mestizos y criollos eran capaces de tomar el control legal de esos mismos recursos mediante las nuevas instituciones"[26], señala Guardino, no obstante, de manera general la situación trajo como consecuencia un nuevo proceso de adaptación por parte de los pueblos hacia los nuevos preceptos legales y en cuanto a la constitución de sus ayuntamientos.

Guardino y Mendoza, a diferencia de Merino, en estudios recientes han observado y señalado para los casos de Oaxaca y Guerrero una realidad diferente en torno a la instauración de ayuntamientos exitosos por parte de los pueblos. Por un lado, está la defensa tenaz de los derechos colectivos y la resistencia a aceptar los nuevos, ya sea a través de maniobras con

[23] Annino, "Cádiz", 1995, p. 181.
[24] Marino, "Indios", 2010, p. 168.
[25] Guardino, *Campesinos* 2001, p. 146.
[26] Guardino, *Campesinos,* 2001, p. 156.

las nuevas instituciones o modificando las disposiciones políticas del proyecto del centro; y del otro lado, mediante el aprovechamiento de la legislación del centro que les permitió constituirse en ayuntamientos, en donde siguieron manteniendo su identidad pueblerina y su representación política sobre una territorialidad previamente delimitada.[27]

El reflejo de la movilidad de los pueblos indígenas hacia su transformación en ayuntamientos también se vio marcada por la tensión de las reglamentaciones a nivel local, principalmente porque a partir de 1824 el municipio quedó sujeto de manera directa a la autoridad de las Constituciones creadas dentro del gobierno de los estados. Esto subordinó de manera general la figura del tejido municipal, pues no se decidió darle mayores atribuciones al permanecer el interés de mantenerlos como meras corporaciones.[28]

El municipio de miembros indígenas fue el que sintió con mayor violencia los efectos de estas leyes, especialmente porque se intentó desgastar la autoridad de los mismos por medio de disposiciones electorales y municipales que fueron cada vez más restrictivas para la organización colectiva, y que por tanto, fueron limitando el acceso de los indígenas al gobierno de sus pueblos para quedar casi de manera absoluta en manos de una élite criolla-mestiza.[29] Esta práctica de abolir el régimen corporativo de los pueblos al interior de los estados, tuvo como efecto que muchas extintas repúblicas que no lograron constituirse como ayuntamiento se relegaran a otros territorios para terminar convirtiéndose en pueblos sujetos de algún municipio indígena o criollo, situación que debilitó mucho más a las comunidades, quienes para poder preservar parte de su tradición tomaron como referente al municipio más cercano para integrarse antes de desaparecer.

Dos fueron los momentos que se pueden observar sobre los efectos del proceso de municipalización y de la movilidad de los pueblos indígenas. Por una parte, la primera mitad del siglo XIX, en específico la segunda y tercer década, fue la etapa en que los pueblos lograron mantener gran parte de la autonomía que había ejercido en su pasado colonial dentro de la organización de sus ayuntamientos, es decir, conjuntaron las leyes de corte liberal que caracterizaban a los municipios con un ordenamiento basado en un sistema de costumbres propio de las repúblicas de indios mismo que les permitía tener una mayor autonomía al

[27] Mendoza, *Municipios*, 2011, p. 103.
[28]Manuel Muñoz Ferrer, *La formación de un estado nacional en México. El Imperio y la República Federal: 1821-1835,* UNAM-IIJ, México, 1995, p. 169.
[29] Marino, "Indios", 2004, pp. 166-167.

adoptar la figura institucional. En otros términos, hacia el exterior adoptaron las disposiciones legales que les permitían adquirir el régimen municipal para conservar su autonomía, y hacia el interior no dejaron de funcionar como lo venían haciendo, mantuvieron la organización social, económica y política del mismo modo o con pequeñas variantes.

Por otra parte, la segunda mitad del siglo XIX fue el periodo en que los pueblos se vieron amenazados con mayor ímpetu por parte del Estado para transformar su régimen corporativo, sufriendo un nuevo viraje, la gran expansión que llegaron a tener con Cádiz se vio invertida con la ley del 20 de mayo de 1853 y el decreto de clarificación del 23 de julio del mismo año, publicados después del regreso de López de Santa Anna al poder, esto aunado con la cooperación del partido conservador, que disminuyó el número de ayuntamientos.[30]

Otro embate se gestó con la aplicación a partir de 1857 de la Ley Lerdo, la cual continuó desgastando la autonomía pueblerina; como señala Marino, el nuevo derecho dejó de admitir la idea de sujetos colectivos aboliendo la personalidad jurídica en materia de propiedad de pueblos indígenas, ayuntamientos y otras corporaciones, quitándoles la posibilidad de poseer y administrar bienes raíces de manera colectiva, así como la facultad de iniciar litigios o cualquier otro trámite oficial como sujetos colectivos de derecho.[31]

Casi tres décadas después de poner en marcha el curso de individualización de los miembros de las comunidades indígenas, este proyecto se comenzó a transformar en una realidad, *la tierra*, el segundo elemento de análisis de la lucha por la autonomía de los pueblos y principal causa de conflicto entre los pueblos y el Estado, pasó de ser un componente comunitario a uno de propiedad privada, ocasionando que los mismos miembros de las comunidades pudieran vender las tierras que en otros tiempos habían funcionado como un cuerpo único. Con esta práctica se fisuró la autonomía de los pueblos al reducir el control de sus tierras, mismas que defendían con herramientas coloniales como los títulos de propiedad expedidos por la Corona española.

---

[30] Brian R. Hamnett, "Liberales y conservadores ante el mundo de los pueblos 1840-1870", en Manuel Ferrer Muñoz (Coord.), *Los pueblos indios y el parteaguas de la independencia de México*, UNAM-IIJ, México, 1999, p. 182.

[31] Daniela Marino, "La modernidad a juicio: pleitos por la tierra y la identidad comunal en el Estado de México (municipalidad de Huixquilucan, 1856-1900)", en Romana Falcón (coord.), *Culturas de pobreza y resistencia: estudios de marginados, proscritos y descontentos, México, 1805-1910*, COLMEX-Universidad Autónoma de Querétaro, México, 2005, p. 238.

El efecto producto de la Ley Lerdo no fue una avanzada que se haya gestado de manera directa desde el gobierno federal, si bien fue quien se encargó de una aplicación efectiva. Muchos años antes en algunas entidades federativas, como observa Gidi Virreynal, se expidieron leyes encaminadas a hacer desaparecer la propiedad comunal, privando a los pueblos del derecho de poseer tierras, la mayor de ellas con la finalidad de que los propios indígenas se volvieran propietarios a título particular de las tierras comunales.[32]

La fractura dirigida hacia la organización de los pueblos desde los gobiernos locales pretendía lo que después buscó la ley de 1857, romper la organización territorial comunitaria para implementar uno de propiedad privada que se sostuviera bajo el discurso ferviente de las ideas liberales. De esta forma los pueblos seguirían mermando su vida autónoma a partir de que muchos miembros comenzaron a buscar los títulos de propiedad privada sobre parcelas y terrenos, por lo que, vendiendo los mismos fragmentaron la tierra rompiendo así con la organización comunitaria.

El efecto de estos hechos provocó, por un lado, que gran parte de las tierras indígenas quedaran en posesión de hacendados y personas privadas, quienes incorporaron a los mismos indígenas para trabajarlas. Por otro lado, de acuerdo con Mendieta y Núñez, "se dejó una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país [la indígena], cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aun para conservarla"[33]. Lo inferior se refiere a que nunca se garantizaron condiciones de igualdad para la permanencia de sus tierras y con el paso de los años terminaron por perderlas. Incapacitados porque a pesar de tener una cultura jurídica desarrollada desde los tiempos coloniales sobre asuntos relacionados con los derechos de la comunidad, el hecho de que accedieran a los cuerpos de justicia no les garantizaba un juicio equitativo del cual pudieran verse beneficiados. Aunque esto fuera una constante, como observa Marino, los pueblos indígenas no dejaron de acudir a la justicia como ámbito de resolución de conflictos, incluso colectivamente.[34]

---

[32] Emilio Gidi Virreinal, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, Porrúa, México, 2005, p. 58.
[33] Lucio Medieta y Nuñes, *El problema agrario en México*, En Emilio Gidi Virreinal, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, Porrúa, México, 2005, p. 60.
[34] Marino, "La modernidad", 2005, p. 240.

La realidad de los pueblos frente al proceso de municipalización fue múltiple: ni todos los pueblos perdieron completamente su autonomía ni tampoco todos lograron conservarla. Esta diferencia se da en primer lugar por cuestiones demográficas, o en otros términos, por el número de composición poblacional indígena y no indígena, por ejemplo, la zona sur del país estuvo caracterizada durante todo el siglo XIX por una alta composición de población indígena que le permitió incluso después de la promulgación de la Constitución de 1824 regirse hacía el interior con las disposiciones coloniales, inclusive por encima de las Constituciones locales. Mientras que los pueblos de composición indígena que permanecían en el centro, por ejemplo, en el Estado de México, debido al crecimiento poblacional con el paso de los años se volvieron minoría frente a los habitantes no indígenas, hecho que los obligó a convivir dentro de un mismo espacio con miembros criollos, quienes avalados de los reglamentos de la época pudieron disputarles el control de sus comunidades y tierras hasta el grado de arrebatárselas.

En segundo lugar, la variación de pérdida autonómica también se da a raíz de las tensiones existentes entre los mismos pueblos para organizarse -elemento que se analiza en el siguiente apartado-, a partir de las disputas entre dos o más pueblos indígenas para no ceder entre ellos parte de sus características para conformar un único ayuntamiento o por el contrario por la lucha para dominar uno a otro.

Como se observó en el presente apartado, la querella sobre si los pueblos perdieron o ganaron autonomía al transformarse en ayuntamientos tiende a variar en función de su ubicación y del número de miembros indígenas que componían cada comunidad. El debate sigue en el aire y nuevas investigaciones realizadas a partir de estudios sobre las comunidades de manera específica han arrojado un caleidoscopio de particularidades con respecto a la forma en que se fueron movilizando los pueblos para mantener su autonomía como sujetos colectivos en función de los nuevos ordenamientos territoriales.

Esta nueva literatura, sin duda, ha ayudado a comprender mejor la situación actual de los pueblos indígenas y sus intentos por poner en marcha modelos alternativos de organización municipal, donde se pone en juego la autonomía y la autodeterminación. En el siguiente apartado se hará hincapié en las composiciones que se observan a raíz de las transformaciones entre los pueblos para erigir ayuntamientos, con la finalidad de ir

entendiendo el tránsito de todas estas comunidades para llegar al desarrollo actual de los modelos municipales en resistencia.

La configuración territorial de los pueblos indígenas en el proceso de municipalización y la resistencia

Al constituir ayuntamientos, los pueblos indígenas se toparon con reglamentos tanto a nivel federal como a nivel local que les especificaba las características que debían tener para poder erigir bajo este modelo. Este hecho produjo que muchos pueblos no lograran por sí solos establecerse como tal y que tuvieran que recurrir a la unión con otros pueblos para darle vida a la nueva estructura institucional. Otros, pese a sus resistencias, se vieron forzados por las disposiciones políticas del gobierno para unirse con más pueblos y así formar un municipio. Por último, hubo quienes no pudieron conformarse según las características antes mencionadas, y tuvieron que relegarse como pueblos sujetos.

El organizar a las extintas repúblicas de indios bajo el nuevo diseño institucional no se llevó a cabo como un fin positivo. La realidad estuvo en función de reducir el poder que tenían los señores naturales y los principales dentro de sus comunidades, así como el acceder a las tierras que les pertenecían.

Una vez que la consolidación municipal emprendió su triunfo, acarreó consigo nuevos problemas a los pueblos. Estos obstáculos son precisamente los que se analizan en el presente apartado, desde las formas en que se fueron movilizando los pueblos frente a las nuevas problemáticas para mantener su autonomía como sujetos colectivos, en función de los nuevos ordenamientos territoriales e institucionales, hasta la formulación de su adaptación o resistencia producto de la implementación de ayuntamientos.

La realidad del México independiente se vivió muy diferente para los pueblos indígenas. “Los blancos”, como los hacían llamar, idealizaron un país bajo la bandera de la homogeneidad que de entrada canceló toda inclusión indígena en función de la codificación del orden social, con ello se eliminó la costumbre como fuente de derecho, al enunciar como única fuente la ley misma.[35] A partir de este acto se inició el desprendimiento de la organización política de los pueblos y se les involucró en una que apenas podían comprender.

[35] Narváez, *Historia*, 2007, pp. 22-29.

Los preceptos de la ley que los homologó y codificó en una sola categoría junto con los grupos no indígenas creó, de acuerdo con Narváez, "una asimilación artificial basada en la nacionalidad"[36] que incluía a todos los integrantes de la extinta Nueva España sin hacer diferencias precisas en la igualdad.

El problema principal que recayó sobre los pueblos y sus miembros se debió a la tentativa por volver "iguales" a todos los integrantes del nuevo país, cuando entre ambos existían diferencias sustanciales de costumbres y tradiciones en cuanto a prácticas políticas. Este nuevo proyecto no veía en ellos más que su homogenización o en todo caso su exclusión y esto resalta en los discursos de políticos de la primera mitad del siglo XIX. Por ejemplo, Luis de la Rosa en su momento preguntó a Mora cuál sería la manera más eficaz de civilizar a los indios, -es decir, la forma más efectiva- de amalgamarlos con la raza blanca o criolla de México.[37] Es un indiscutible que desde el primer momento de los debates sobre la construcción nacional se pensó y reprodujo la idea de la población indígena como personas inferiores que debían ser educados conforme al orden que estaba por implementarse.

Pareciera y es arriesgado sostener, que los pueblos indios vivieron una época de mayor estabilidad durante la colonia, debido a la diferencia hacia su status social que les protegió y les permitió mantener cierta jurisdicción sobre sus comunidades al ser diferenciados de los españoles. Frente a ello, Alamán señaló en los primeros días de diciembre de 1848 que la paz colonial había sido producto de la sumisión de los indios a los religiosos, la extensión del servicio militar a los indios, el pago de un insignificante tributo anual y el respeto a su propio gobierno. Los criollos, en cambio, habían infundido odio a los españoles en la guerra de independencia. Al consumarse ésta, los indios razonaron que podían aprovechar sus fuerzas para recuperar sus propiedades. En este momento, según Alamán, era vencerlos por medio de las armas, en segundo lugar establecer un impuesto único, en tercer lugar, se necesitaba restablecer las misiones.[38]

Dos son los hechos importantes a destacar del argumento de Alamán, el primero tiene que ver con relegar a los propios jefes de las comunidades de los cargos de representación. En el México independiente los pueblos indígenas tuvieron que adaptarse a un nuevo modelo

---

[36] Narváez, *Historia,* 2007, p. 17.
[37]Moisés González Navarro, "Las guerras de castas", en Romana Falcón, *Lecturas de historia mexicana 3. Actores políticos y desajustes sociales,* COLMEX, México, 1992, p. 67.
[38] González, "Las guerras", 1992, p. 71.

para elegir a sus líderes, el cual fue entendido poco a poco, debido a que gran parte de lo que alcanzaban a percibir lo habían aprendido de la Constitución de Cádiz.

El otro hecho está en función de la recolección del impuesto que tenía como principal fin desproteger económicamente a los pueblos. Si bien los pueblos indígenas entraron en la nueva dinámica del país, no fue plenamente positivo ya que con todo y ello tuvieron que seguir recurriendo a la sublevación para conservar sus derechos.

Dichas rebeliones no fueron "más que movimientos proyectados hacia la búsqueda de un nuevo equilibrio: a) entre sus espacios de poder y los de los otros grupos sociales dentro de la misma sociedad indígena, y b) con el entorno colonial y liberal."[39]. En lo referente al primer inciso, Hernández Silva señala que "el estudio y reconocimiento de la existencia de la lucha interna por el poder en los pueblos indios no sólo termina con aquella imagen romántica de los indios contra el mundo avasallante exterior, sino que da una interpretación diferente de alianzas de estos con las élites regionales"[40], es decir, una vez instaurado el nuevo orden liberal los pueblos vieron a sus similares como principales rivales al momento de erigir ayuntamientos y la lucha contra el centro se desentendió ligeramente.

En cierta forma Hernández Silva tiene razón al señalar que los pueblos no se debatieron únicamente frente a la amenaza exterior, sino que muchas tensiones territoriales que existen hasta hoy en día tienen su origen siglos atrás, principalmente por los problemas territoriales que se generaron en los momentos en que se intentaba utilizar la ley para formar ayuntamientos.

En este punto es donde se presentan los tres diferentes escenarios entre los pueblos al momento de conformar su institución municipal. Por un lado, muchos pueblos indios fueron forzados por ley a constituir un solo ayuntamiento y lo único que generó fueron disputas entre los principales para sobreponer su autoridad sobre otros principales y miembros de otras comunidades. Esto trajo consigo la disputa de definir la autoridad de que pueblo debía de prevalecer sobre la de los otros ocasionando así fricciones, debido a que cada comunidad respetaba internamente a sus autoridades tradicionales elegidas desde tiempos atrás.

La situación anterior generó que en muchas ocasiones antes de que pudieran establecerse legalmente y constitucionalmente, los mismos pueblos se separaban a raíz de las

---

[39] Héctor C. Hernández Silva, "La lucha interna por el poder en las rebeliones yaquis", en Leticia Reina (Coord.), *La reindianización de América, siglo XIX*, Siglo XXI-CIESAS, México, 1997, p. 190.
[40]Hernández, "La lucha", 1997, p. 197.

diferencias entre costumbres y tradiciones. Un ejemplo es el caso de "San Juan (en Oaxaca) y el intento de unirlo con otros dos pueblos: San Andrés Lagunas y San Pedro Mártir"[41] para formar un municipio, en este caso la unión fracasó y cada pueblo intento obtener por su cuenta el título de ayuntamiento.

El intento de anexar pueblos para formar un único municipio se llevó a cabo en distintas ocasiones, se buscó unir a diferentes pueblos para que se beneficiaran bajo la figura institucional del ayuntamiento; sin embargo, en muchas ocasiones las múltiples diferencias que tenían, a pesar de la cercanía, imposibilitaba esa unión y antes de que pudieran constituirla esta ya se había disuelto.

Debido a este tipo de estrategia se dieron dos fenómenos, el primero es el caso que ejemplifica Rodolfo Pastor, la unión no prosperó y antes que pudieran volverse ayuntamientos de manera formal, los mismos pueblos se separaban intentando transformarse en municipios por su propia cuenta. En el segundo caso, la unión se lleva a cabo ya sea por la fuerza o quizá porque los pueblos la pensaron de manera positiva, situación que con el tiempo sólo desarrolló arduos conflictos por los derechos de la tierra y por el reconocimiento a las autoridades de sus respectivas comunidades.

Este segundo fenómeno se puede observar incluso en los tiempos actuales, principalmente en municipios donde dos grupos o más reclaman dentro de un mismo municipio el título de propiedad sobre las tierras, e inclusive las tensiones entre diversos pueblos se identifican en el desarrollo de la festividad principal al tener dos o más santos patronos.

El último escenario tiene que ver con las consecuencias que trajo consigo el hecho de que muchos pueblos no lograran constituirse como ayuntamientos por sí solos, o después de rechazar formarlo con la unión de otros pueblos. Esta situación es aún más compleja, los pueblos terminaron siendo entidades sujetas a las cabeceras municipales y conforme estas se desarrollaron se sobrepusieron a los pueblos sujetos al grado de incidir en la toma de decisiones y sobre sus territorios, principalmente porque las tierras pasaron a ser parte de la jurisdicción propia del municipio y ya no de los pueblos sujetos.

En un primer momento el proyecto federal arrastró consigo la fragmentación de la organización de los pueblos, y a su vez "la constitución del municipio no era, desde la

[41]Pastor, *Campesinos*, 1987, p. 424.

perspectiva de los pueblos, más que el violento despojo de sus prerrogativas políticas y la abolición de la segregación racial (…) parecía una artimaña para entregar sus gobiernos en manos de los mestizos".[42] El ayuntamiento dio vida a la propiedad individual sobre la base de la organización comunal, fenómeno que resultó contradictorio para los pueblos, porque en gran medida uno de los elementos que los unía era la tierra.

De acuerdo a la idea liberal que comenzaba a ser seductora para el nuevo Estado en formación y "a ojos del estado central, el pueblo dejaba de ser una corporación cuyos directivos podrían representar legalmente a los demás y se convertía en una aglomeración de ciudadanos donde cada uno tenía que dar su poder de representación (…) la desamortización había realizado el propósito que animó la política liberal desde el comienzo, privatizar las tierras de los pueblos".[43]

El cuadro siguiente expone los diferentes fenómenos mencionados que se llevaron a cabo durante la conformación de ayuntamientos por parte de los pueblos indígenas así como las consecuencias que diferentes investigadores han observado a partir de cada escenario.

[42] Pastor, *Campesinos*, 1987, p. 421.
[43] Pastor, *Campesinos*, 1987, p. 444.

Escenarios para la conformación de ayuntamientos entre pueblos indígenas			
Primer escenario	Pueblo A, Pueblo B y Pueblo C conforman el ayuntamiento X.	*Fenómeno 1:* Al formar el ayuntamiento se generan conflictos en la elección del representante pues los tres pueblos consideran con mayor autoridad a sus principales. *Fenómeno 2:* Al quedar constituido de manera formal el ayuntamiento, las tierras que les pertenecían a cada pueblo pasan a ser un solo territorio.	*Consecuencia 1:* Los pueblos no reconocen, tienen que negociar o entrar en conflicto para el reconocimiento y respeto de una autoridad proveniente de otro pueblo. *Consecuencia 2:* Los pueblos se mantienen en constante conflicto por la preservación de las tierras que eran suyas cuando estaban de forma separada, pero ahora pretenden formar un solo cuerpo.
Segundo escenario	Pueblo A, Pueblo B y Pueblo C no logran conformar el ayuntamiento X.	*Fenómeno 1:* Cada pueblo por su cuenta logra erigirse como ayuntamiento. *Fenómeno 2:* El pueblo no logra instituirse como ayuntamiento.	*Consecuencia 1:* Al volverse ayuntamientos los pueblos logran la adaptación como mecanismo de resistencia y logran tener un mayor control sobre su organización y su territorio. *Consecuencia 2:* Al no lograr ser ayuntamientos, se vuelven pueblos sujetos de algún municipio aledaño.
Tercer escenario	Pueblo A, Pueblo B y Pueblo C quedan sujetos al Ayuntamiento X.	*Fenómeno 1:* Los pueblos al ser sujetos se ven afectados en su autodeterminación por las cabeceras municipales. *Fenómeno 2*: Al ser pueblos sujetos se comienzan a ver relegados por la cabecera.	*Consecuencia 1:* Gran injerencia dentro de su comunidad tanto en su organización como en el uso de sus tierras al quedar dentro de un territorio de un ayuntamiento. *Consecuencia 2:* Un menor desarrollo y por consecuencia mayor atraso tanto en lo económico como en otros aspectos sociales y políticos.

Cuadro 1. Escenarios para la conformación de ayuntamientos entre pueblos indígenas. Fuente: Elaborado por el autor.

La otra forma de preservación de los pueblos: la lucha como resistencia

Una vez penetrados los efectos de la avanzada consolidación del proceso de municipalización y bajo las circunstancias que este fenómeno traía consigo, los pueblos entendieron que para preservar sus tierras, cultura y costumbres era necesario nombrar representantes más allá del sistema de cargos que se ejercían en sus comunidades y siendo la nueva etapa política una forma de fragmentar su organización algunos se dieron a la tarea de *resistir* de forma beligerante como fue el caso de los yaquis y los seris en Sonora.

Los yaquis no admitían blancos en sus pueblos y aunque algunos habitantes de ellos conocían el castellano se rehusaban a hablarlo. Sin embargo, se habían sublevado cuatro veces en defensa de sus tierras: 1735-1740, 1825-1826, 1832 y 1841.[44] El pueblo Yaqui, mediante un movimiento reivindicador, aglutinó a los grupos indios en el estado de Sonora en 1825 formando la C*onfederación de los Indios del Estado de Sonora contra el Yugo de los Blancos.* Esta movilización intentó fortalecer los rasgos de cohesión de todos los miembros de la tribu Yaqui, pero su resistencia no termina ahí. Por más de treinta años se enfrascaron en lucha armada contra el gobierno porfirista.[45] Este conflictos destaca por la defensa de la tierra y la preservación de una identidad cultural, e incluso hasta hoy día siguen siendo un grupo marginal del país.

No sólo los yaquis se revelaban, en Yucatán son muy conocidas las rebeliones mayas durante la colonia. En el México independiente el 18 de julio de 1847 se desarrolló una revuelta cuya petición fue reducir la contribución personal a un real. El 24 de noviembre de 1847 se sublevaron casi todos los pueblos indios del partido de Tuxpan, Veracruz. El 13 de julio de 1849 los rebeldes fueron vencidos en la villa de Tamiahua. Esta sublevación, llamada de San Nicolás, se negaba a pagar el arrendamiento de las tierras aduciendo que se las habían arrebatado. [46]

Son pocas las rebeliones que se tienen ubicadas durante el transcurso del siglo XIX, sin embargo, estas dieron el salto también al siglo XX, época que marcó un sinfín de luchas

[44] González, "Las Guerras", 1992, p. 61.
[45]Para revisar de manera puntual el tipo de resistencia desarrollado por el pueblo yaqui y lo referente a su autonomía en el transcurso de los dos últimos siglos, véase: Hilario Molina, "Autonomías históricas: autonomía yaqui", en Aracely Burguete (Coord.), *México: experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, México, 1999.
[46] Gonzales, "Las Guerras", 1992, p. 66.

de los pueblos ante un Estado consolidado en su maquinaría institucional generando con ello otro tipos de resistencias como la que se dio en el estado de Oaxaca en la región de Juchitán.

El problema radicó en el hartazgo de los miembros de la comunidad ante los procesos electorales controlados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), estos sucesos originaron la creación de la *Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI)* en 1974, organización por la cual buscaron conquistar su autonomía por la vía electoral, viendo reflejado su esfuerzo en 1981 cuando ganaron contundentemente las elecciones, pero ante la pérdida de poder y los intereses políticos que representa la región, así como su influencia a otras comunidades, el gobierno estatal tuvo que descubrirse y actuar de manera frontal por lo que procedió a desconocer el ayuntamiento.[47]

Otro tipo de resistencia que se puede identificar fue la que se desarrolló la comunidad triqui de San Juan Copala, quienes fueron un pueblo establecido como municipio en el estado de Oaxaca en 1826, condición que se terminó en 1948 cuando el gobierno de oaxaqueño lo disolvió y lo anexo al municipio de Juxtlahuaca. A partir de ese momento una serie de conflictos violentos rodean la región, debido a que los indígenas desaprueban este hecho y se han autodenominado *Municipio Autónomo de San Juan Copala*, desconociendo la autoridad del Estado.

En los ejemplos anteriores se aprecia como hay una doble tensión, por un lado, la legalidad y la institucionalidad juegan un papel primordial en la organización del país, donde lo que no esté dentro de sus márgenes no tiene un reconocimiento y por la tanto no existe; por el otro, a pesar de ser la base étnica del país, los pueblos indígenas entran en conflicto con el Estado y viceversa, generando un choque político y cultural, haciendo énfasis en que esos dos mundos no pueden complementarse para estructurar una sola nación.

Organizados los ayuntamientos constitucionales, los pueblos indígenas que lograron constituirse como tal sufrieron la competencia política por preservar el poder en manos de gente indígena y no de mestizos, precisamente porque "las municipalidades abrieron el poder político local a personas que no habían sido miembros de las repúblicas de indios".[48] Esta situación ocasionó una disputa por el poder como consecuencia del proceso de municipalización en las comunidades indígenas.

---

[47] Leopoldo de Gyves, "Juchitán: municipio libre y autonomía", en Aracely Burguete (Coord.), *México: experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, México, 1999.
[48] Guardino, *Campesinos* 2001, p. 146.

Ante lo anterior nos encontramos con otro panorama, al abrirse a la corriente de municipalidad los pueblos perdieron el hermetismo que caracterizaba a sus comunidades, ya que con el tiempo comenzaron a integrarse de miembros externos que llegaban a instalarse dentro de los límites de sus territorios, que a su vez, con el paso de los años y apoyados en las disipaciones legales de participación buscaban disputar el control y ejercicio del poder en las comunidades. Con este hecho no se afectaba únicamente el orden que los pueblos habían mantenido en la sucesión de sus representantes, sino todo el entramado comunitario, el tejido social y el sentido de pertenencia.

En la huasteca, Antonio Escobar identifica como el proceso de municipalización fragmenta la organización indígena no sólo por problemas con la tierra sino por cuestiones étnicas, debido a que "la mayoría de los ayuntamientos de las huastecas se caracterizaron por una diversidad socioétnica, es decir, estuvieron conformados por mulatos, indios de fuera de poblados, blancos (criollos y españoles) y mestizos; que vieron una excelente oportunidad para apropiarse de las redes sociopolíticas que controlaban las autoridades indígenas antes del periodo constitucional".[49]

Las comunidades indígenas no se enfrentaban únicamente a personas externas cuyo objetivo era arrebatar parte de sus bienes, sino por el contrario, como señala Hernández, con el nacimiento de las naciones independientes y la proclamación de un nuevo orden social, las clases dirigentes indígenas se prestaron a defender sus posiciones de poder aunque dentro de los pueblos indios no faltaron grupos que quisieron aprovechar las transformaciones y reajustes que trajo el establecimiento de la sociedad liberal para escalar posiciones y hacerse del poder.[50]

El ayuntamiento poco a poco fue llenando las zonas rurales y centros poblacionales de toda la periferia del país, a su vez, se convirtió en la única institución que podía regular y reglamentar todo lo referente a su entorno. Todo lo controlaba el ayuntamiento, las tierras pasaron a ser manejadas por él mismo, las fiestas patronales que eran símbolos de unión entre los indígenas, los impuestos, etc. El ayuntamiento focalizo lo político, lo administrativo e inclusive lo religioso, nacía con ello una institución que centralizaba todo el control de los pueblos. Con ello, **"**los decenios que van desde los veinte a los cuarenta conformaron un

[49] Antonio Escobar Ohmstede, "Los ayuntamientos y los pueblos indios en la sierra huasteca, 1812-1840", en Leticia Reina (Coord.), *La reindianización de América, siglo XIX*, Siglo XXI–CIESAS, México, 1997, p. 303.
[50] Hernández, "La Lucha", p. 192.

periodo en el que los ayuntamientos intentaron definir y consolidar su poder sobre los pueblos-sujetos y la población indígena".[51]

Los pueblos sujetos se conformaron alrededor de las cabeceras municipales en donde el control era evidente por parte de los mestizos, sin embargo, fue una forma bajo la cual los pueblos indios pudieron conservar parte de sus usos. No obstante, las comunidades indígenas que lograron consolidarse como ayuntamientos "mantuvieron muchas tradiciones políticas de la época de las repúblicas, a tal grado que muchos funcionarios de la administración federal se quejaban que los consejos continuaban funcionando como si aún fueran repúblicas de indios".[52]

Otra cara de la moneda: el ayuntamiento y la adaptación como resistencia

Si bien, dicha institución -el ayuntamiento- erosionó a un alto grado las comunidades después de la segunda mitad del siglo XIX, con el paso de los años estas aprendieron a jugar con las nuevas reglas para la conservación y preservación de sus espacios. De esta manera, llegaron a formar municipalidades en las cuales "los indígenas desplegaron la habilidad suficiente para controlar los nuevos ayuntamientos, pudieron afirmar su autoridad sobre criollos y mestizos pese al malestar de estos grupos.[53]

Para Peter Guardino y Édgar Mendoza -como se ha señalado-, las comunidades también tuvieron un relativo éxito al formar municipios. El primero autor sostiene que usaron diversas estrategias para contrarrestar la amenaza de los ayuntamientos y que a menudo tuvieron éxito.[54] El segundo sostiene que los pueblos vieron en la institución municipal una forma o un mecanismo para preservar su cultura e identidad[55], y apoyándose de la institución dieron el salto del siglo XIX al siglo XX.

Durante la primera mitad del siglo XIX, o de manera más puntual hasta la etapa reformista, las comunidades lograron estructurar sus ayuntamientos acorde a sus prácticas políticas. Este fue el caso de lugares donde los representantes elegidos constitucionalmente no tenían control sobre la zona, debido a que su autoridad quedaba rebasada por los

[51] Escobar "Los ayuntamientos", p. 311.
[52] Guardino, *Campesinos*, 2001, p. 163.
[53] Guardino, *Campesinos*, 2001, p. 156.
[54] Guardino, *Campesinos*, 2001, p. 146.
[55] Mendoza, *Municipios*, 2011. p. 28.

principales. De esta manera los principales se reunían para decidir quien querían que sirviera como alcalde antes de las elecciones que la ley del estado programaba".[56]

Guardino ilustra claramente, para el caso oaxaqueño, la forma en que los pueblos trataban poco a poco de sacar de sus comunidades a los representantes impuestos, principalmente porque carecían de autoridad al no pasar por el sistema de cargos que la comunidad exigía y que rompían los criterios liberales de ciudadanía como el de la edad, el matrimonio o la vecindad. En las comunidades sólo se respetaba y permitía ser votados para los principales cargos a aquellos que tenían una edad adulta y que habían pasado por un gran número de cargos previos de servicio a la comunidad.

Ello se ilustra con una aseveración que hace "José María Pando (gobernador del distrito de Ayutla) al afirmar que las elecciones para los cargos municipales han recaído siempre en individuos que ya prestaron servicio social al pueblo, y ninguno (…) podía ser alcalde o regidor, si no había sido topil, sacristán, gabace o mozo (…) y si no había desempeñado otros oficios que ellos estiman por bajos".[57]

Guardino enuncia que "los líderes de un pueblo no podían gobernar efectivamente si los que tenían cargos no cooperaban, pero una situación peor si enfrentaban la oposición activa de los principales".[58] Este testimonio deja en claro, como muchos ayuntamientos no reconocieron a las autoridades emanadas de la Constitución, y en oposición a las leyes, a pesar de estar conformados como un modelo de ayuntamiento liberal, los principales seguían manteniendo el control político y con ello la legitimidad.

"Durante muchos años -observa Guardino- seguirán eligiendo a los funcionarios de sus gobiernos locales a su manera tradicional, en franca y abierta rebeldía contra lo dispuesto por los regímenes centrales y sin que parezca importarles mucho la ilegalidad teórica de sus repúblicas".[59] Podemos interpretar que este efecto se reprodujo debido a la desconfianza que imperaba hacia los modelos de organización liberal, que implicaban quitarles sus tierras y desprenderlos de sus espacios comunes.

---

[56] Guardino, Peter, *El Tiempo de la libertad. La Cultura Popular en Oaxaca, 1750-1850*, UAM-UABJO-Colegio de Michoacán-Colegio de San Luis-H. Congreso del Estado de Oaxaca, México, 2009, p. 387.
[57] Guardino, *El Tiempo*, 2009, p. 388.
[58] Guardino, *El Tiempo*, 2009, p. 391.
[59] Guardino, *Campesinos*, 2001, p. 427.

Este desprendimiento fue lo que marcó un gran punto de la fragmentación de las comunidades. El conflicto a pesar de desenvolverse por cuestiones étnicas o de tierras, tuvo como principal hecho que gran parte de las resistencias se llevaran a cabo como reacción a la destrucción de la comunidad frente a la república, frente a la imposición del nuevo modelo político municipal y ante la desamortización de las tierras corporativas, que desarmaba al indio de la fuerza que, en comunidad, puede oponer.[60] Se concebía de tal manera a la nación y al Estado nacional que, para institucionalizarlos, "resultaba imprescindible despojar al indio de su forma tradicional de autogobierno e imponerle un municipio de tipo europeo".[61] El indio estaba protegido por la comunidad y al desprenderlo e individualizarlo en el nuevo modelo quedaba expuesto y en desventaja.

Al parecer este espíritu comunitario en la organización de los pueblos sí fue preservado durante el periodo colonial, una vez que se hizo la diferenciación entre españoles e indios, estos últimos, como señala Andrés Lira, "pese a todos los cambios y contradicciones implícitas en los proyectos de reforma de la propiedad territorial de los pueblos de indios, se insistía en guardar 'el espíritu de la legislación de Indias', cuyos principios y base de operación estaban siendo destruidos por el régimen constitucional".[62]

Sin embargo, con lo anterior no hay que confundir la situación de las comunidades y su aceptación hacia los gobiernos de la diferentes etapas de la historia, pues a pesar de mantener un mayor control de sus territorios durante la colonia "el indio no se siente 'ciudadano imperial' (1823), 'ni español de la España americana' (1824) (…) como diversos regímenes de la época querían que se sintiera, (…) se identifica con su pueblo. Sus relaciones con los individuos ajenos a su pueblo, con el estado de Oaxaca -y demás entidades federativas- y con la nación mexicana se dan por medio del pueblo en corporación, que está identificado por el santo, su verdadero dueño".[63] Por lo tanto, el indio vive una realidad que llena con su sentido de pertenencia a la comunidad, pero dadas las circunstancias aprendió durante el transcurso del siglo a interactuar con los ajenos para preservación de sus tierras, costumbres e identidad.

---

[60] Moisés González Navarro, "Pobreza, Marginalidad y Enajenación", *Mimeo*, p. 49 en Pastor, *Campesinos*, 1987, p. 449.
[61] En este punto hago la diferencia sobre el término *municipio europeo*, pues considero que el tipo de municipio, como se vio en el primer apartado, corresponde a uno más de corte novohispano. Pastor, *Campesinos*, p. 449.
[62] Lira, *Comunidades*, 1995, p. 47.
[63] Pastor, *Campesinos*, 1987, p. 428.

El conflicto entre principales y autoridades constitucionalmente elegidas[64] puede ser identificado como una forma de manejar la transición del paso colonial a la república por parte de los pueblos indígenas, y esto puede en cierta forma explicar por qué desde entonces los pueblo indígenas han sabido mezclar los principios representativos constitucionales con sus tradiciones tal es el caso hoy de los partido políticos y los usos y costumbres, en una combinación que les ha permitido conservar -aunque con una intensidad más diluida- gran parte de sus tradiciones.

La solución indigenista y la antítesis autonómica

Una vez señaladas las tensiones que cruzan a los pueblos indígenas al momento de erigirse como ayuntamientos y las estrategias de resistencia que implementaron para hacer frente a *las políticas del centro*, es necesario identificar cual fue el proceso en el que se desarrollaron durante el siglo XX.

El primer escenario posterior a la revolución mexicana arroja un país con pueblos indígenas relegados a las zonas territoriales más marginales con accesos difíciles y en donde el atraso económico y educativo se transformó en un sinónimo de condición indígena. El otro da una imagen de pueblos derrotados políticamente al perder el control de sus comunidades. Además, la introducción de los partidos políticos como mecanismo de elección de representantes significó un peldaño más para la modernización del país, misma que relegó la costumbre como forma de designar a los líderes de las comunidades y que como efecto adverso dio origen a la figura de sujetos con amplios márgenes de poder, figuras que centralizaron el control de los pueblos.

Durante la mayor parte del siglo XX, todos los pueblos que seguían manteniendo la práctica de usos y costumbres se desenvolvieron a la sombra de los municipios constitucionales. El país consolidaba el emporio institucional y daba pasos agigantados para entrar en el discurso, a su modo, de la modernización democrática que imperaba en todo el mundo occidental; sin embargo, siempre traían tras de sí a todas aquellas comunidades que desde los orígenes del México independiente habían significado una carga para la consolidación del ideario nacional.

[64] Guardino, *El tiempo*, 2009, p. 387.

Si bien el contexto durante las primeras tres décadas del siglo XX sigue siendo desarticulado por la atomización política del territorio y la fragilidad del Estado, las décadas posteriores comenzarían una transformación generalizada a partir de la centralización política. La confrontación del Estado durante la segunda parte del siglo XX pareció caer en una etapa de superación del conflicto con estos grupos, aparecieron las ideas y las políticas indigenistas cuyos postulados parecían ser la solución. No obstante, no fue así, poco a poco los pueblos intentaron proteger con mayor ímpetu lo que les pertenecía, principalmente la tierra, llegando así a generar tensiones cada vez más ríspidas entre ambas partes.

Dentro de estas tensiones, muchas movilizaciones de los pueblos indígenas se transformaron en resistencias y su lucha por la tierra se atrincheró desde las bases del campesinado. Leticia Reina identifica la forma en como la movilización indígena y campesina representa una rebelión ante una postura obsesiva de modernización, la cual únicamente ha intentado romper las formas de organización política y social tradicional de los pueblos indígenas[65], de modo que, la movilización armada o la rebelión se convirtieron en la herramienta prima de los pueblos para la defensa de sus comunidades.

Del lado institucional, el proceso municipal del siglo XX -que se puso en marcha en 1917, como veremos en el siguiente apartado- comenzó rompiendo el férreo control que mantenían los gobiernos locales hacia los ayuntamientos, dándoles a estos mayor margen de acción; mientras que las demandas de los pueblos indígenas se vieron traducidas únicamente en las reformas agrarias que se implementarían a partir de la década de los años cuarenta.

Todas las reformas o transformaciones que se buscaban para los pueblos de usos y costumbres se generaban bajo la bandera de políticas agrarias o de reformas para el campo, aún no existía un proyecto para integrar a los pueblos indígenas y sus sistemas de gobierno, por lo que, se les incluyó a través de leyes secundarias muchas de las cuales se llevaron a cabo precisamente con la implementación de políticas como el indigenismo.

El proyecto político del indigenismo no buscaba incluir a los pueblos, sino que la política indigenista se despliega bajo un fondo de reforma agraria[66] y de pretensiones asimilacionistas, buscando adentrar a la población indígena en la dinámica nacional bajo las

[65]Para resisar una radiografía generalizada sobre los movimientos y rebeliones indígenas a lo largo de los últimos dos siglos véase: Reina Aoyama, Leticia, *Los movimientos indígenas y campesinos*, Nostra, México, 2010.
[66] Henri Favre, *El indigenismo*, FCE, México, 1998, p. 100.

condiciones estatales y no bajo la que los pueblos demandaban. En su momento esta corriente representó un enorme esfuerzo por mexicanizar al indio y en general para desarrollar la antropología en México, que si bien tuvo sus grandes aportes mediante las figuras de Gonzalo Aguirre Beltrán, Manuel Gamio, Alejandro Marroquín, entre otros, las criticas también fueron devastadoras años después por parte de intelectuales como Guillermo Bonfil Batalla, Héctor Díaz-Polanco y Gilberto López y Rivas.

Fundado de manera oficial en 1948, el Instituto Nacional Indigenista (INI) fue el encargado de implementar el indigenismo que, de acuerdo con José Del Val, es "el sistema de concepciones y acciones que el Estado mexicano ha desarrollado de manera permanente, para establecer una relación específica con los grupos diferenciados racial y culturalmente de la sociedad nacional, como resultado del proceso histórico, que muestran a sí mismo una desigualdad económica".[67] En teoría se trató de una política implementada por el gobierno con la misma tesitura de homogeneizar a todos los miembros del país, es decir, gran parte de sus cursos acción y estrategias se llevaron a cabo para homologar a los integrantes de los pueblos a la corriente dominante de modernización y no para su preservación y desarrollo bajo sus necesidades.

En un sentido más técnico se hablaba de integracionismo, como lo expresa Alfonso Caso, "la política que ha pensado seguir el Instituto Nacional Indigenista es denominada una *política integral*; es decir, que estudiamos y modificamos el aspecto económico, la organización social, e intervenimos por medio de salubridad pública, la educación y la construcción de caminos, en la rápida incorporación de esa comunidad"[68]. De este modo, se pensaba en la integración como una dinámica que permitiera a los miembros de las diferentes comunidades indígenas asumirse y aceptar plenamente la identidad que la idea de mexicanidad estaba ofreciéndoles. Caso añadía, "hemos elegido hasta ahora cinco regiones de México, y en estas regiones hemos instalado los que llamamos Centros Coordinadores Indigenistas, que coordinan la labor de las diferentes agencias gubernamentales con el fin de lograr más rápidamente el desarrollo y la incorporación de la comunidad a la vida del país".[69]

---

[67] José Del Val, M*éxico. Identidad y nación*, UNAM, México, 2006, p. 154.
[68] Alfonso Caso, *Indigenismo*, INI, México, 1958, p. 66.
[69] Las regiones a las que alude Caso son: la región de los indígenas tzeltales y tzotziles, en Chipas con su CCI instalado en San Cristóbal de las Casas, la región de Veracruz y Oaxaca, con su CCI en Temazcal, la región noreste de Oaxaca con su CCI en Tlaxiaco y otro CCI en Jamiltepec, y por último el CCI de Guachochic en el estado de Chihuahua. Caso, *Indigenismo*, 1958, p. 66. Como se observa, Oaxaca y Chiapas serían los focos

Por otra parte, Favre considera que "la política indigenista puede definirse como la acción sistemática emprendida por el Estado por medio de un aparato administrativo especializado, cuya finalidad es inducir a un cambio controlado y planificado en el seno de la población indígena, con objeto de absorber las disparidades culturales, sociales y económicas entre los indios y la población no indígena"[70], argumentando que el fin último es "hacer efectivos los derechos de ciudadanía que la población india adquirió con la independencia y que nunca ha podido ejercer debido a su condición"[71], pero valdría hacer el cuestionamiento si en realidad eso era lo que los pueblos demandaban, respuesta que se puede encontrar tanto en el movimiento zapatista como en la lucha por reconocimiento de los municipios autónomos.

Como se mencionó anteriormente, el indigenismo se topó con muchos críticos. Díaz Polanco, crítica gran parte de la obra de Manuel Gamio y lo señala como un pensador que "vincula la forja plena de la nación con la cancelación de le heterogeneidad étnica que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos"[72], A su vez la compara con la nueva ola antropológica de la *autonomía* que surgió a partir de la década de los años ochenta, argumentando que "la corriente autonomista no parte de una adhesión al indigenismo, sino de una crítica profunda y severa de éste. Más aún, de las premisas indigenistas no puede derivarse autonomía alguna. El indigenismo y el autonomismo son antitéticos e irreconciliables. Tanto la *intelligentsia* india que arriba al proyecto político de la autonomía, como los intelectuales y académicos de la misma perspectiva, lo hacen a partir de una confrontación práctica y/o una crítica intelectual del indigenismo. La vigencia del indigenismo hace impracticable la autonomía; y la autonomía, como régimen jurídico-político y como parte de un nuevo arreglo nacional, supone la cancelación de todo indigenismo"[73], como se observa prácticamente existe un nuevo cambio en la interpretación,

---

principales del INI, pero si asumimos la gran movilidad que mantenido las dos últimas décadas los pueblos de esos estados podríamos cuestionar cuáles fueron los alcances y la eficacia que tuvo el instituto en estas regiones.

[70] Favre, *El indigenismo,* 1998, p. 108.

[71] Favre, *El indigenismo,* 1998, p. 109.

[72] Héctor Díaz-Polanco, "Lo Nacional y lo Étnico en México: El ministerio de los proyectos", en *Cuadernos Políticos,* núm. 52, México, Ediciones Era, octubre-diciembre, 1987, pp. 33-34. Vista en: Díaz-Polanco, Héctor, *Autonomía Regional. La Autodeterminación de los Pueblos Indios,* Siglo XXI, México, 2011, p. 18.

[73] Héctor Díaz Polanco, "¿Indigenismo o autonomía?", *La jornada*, 25, 26, 27 y 28 de octubre, de 1996, vista en http://hectordiaz-polanco.blogspot.mx/

el estudio y el intento por resolver las demandas políticas de los pueblos que se dio a raíz de la ruptura con la óptica indigenista.

Gilberto López y Rivas también entra en el debate al sostener que "el indigenismo es una política de unos para otros; esto es, una política de un Estado criollo-mestizo para con los pueblos o etnias indígenas y, en consecuencia, el indigenismo en todas sus variantes es por naturaleza autoritario y verticalista".[74] Si bien, López y Rivas se ha pronunciado en favor de la *autonomía*, su visión tiende a ser más radical pues asume que "el indigenismo asumió un relativismo cultural restrictivo. En definitiva racista, como uno de sus componentes; de tal manera que se consideró que en las culturas indígenas había 'aspectos' que merecían ser conservados y que merecían respeto y protección por parte de los Estados, y otros 'negativos' que debían ser eliminados por no ser compatibles, ya sea con la modernidad o con los sistemas jurídicos vigentes".[75] Prácticamente, la idea que critica el autor es la del Estado que tiene la autoridad para decidir que sí y que no es conveniente conservar sobre los pueblos.

En definitiva, la controversia indigenismo-autonomía es una faceta que sacudió toda la segunda parte del siglo XX y que se vio desarrollada con mayor énfasis a raíz del levantamiento zapatista; pero así como el indigenismo tiene rigurosas críticas también aportó grandes cosas en el estudio focalizado de muchas comunidades, principalmente porque a partir de la primera escuela antropológica que se desarrolló en México se comenzó a investigar y se pretendió entender el tejido de las comunidades indígenas.

Anterior a ellos, no se había hecho ningún contacto ni estudio para conocerlas; sin embargo, su error radicó en pretender volver al indígena mexicano, sacarlo de su visión personal o comunitaria de las cosas para meterlo en una que le permitiera desarrollar un nacionalismo y sentido de pertenencia cívico que con el paso del tiempo generó que la lengua y su cultura fuera sinónimo de vergüenza y de discriminación.

Hoy pareciera que el enfoque indigenista ha quedado rebasado, porque día a día los pueblos hacen oír su voz con mayor frecuencia y la autonomía -tema que abordaremos en la parte II de la investigación- se ha vuelto su principal sostén. Esta transformación se debe principalmente a que el movimiento zapatista surgido en 1994 se convirtió en la bandera de muchos pueblos indígenas que ahora se asumen en el centro y como sujetos del problema.

---

[74] Gilberto López y Rivas, *Autonomías. ¿Democracia o contrainsurgencia?*, Era, México, 2004, p. 16.
[75] López y Rivas, *A*utonomías, 2004, pp. 16-17.

De modo que han surgido formas alternativas de organización municipal que se oponen a seguir sosteniendo la institución del municipio libre como la única forma de organizarse políticamente. Estas formas de organización no podrían explicarse sin antes entender el desarrollo del municipio. De manera general, en el siguiente apartado se expone como se ha concebido y se formuló el régimen municipal a partir de su reconocimiento como un tercer nivel de gobierno en 1917.

1917 y 1983, dos momentos claves en el desarrollo de municipios y pueblos en el siglo XX

El presenta apartado expone un breve panorama de la institución municipal con el fin de articular el enfoque tanto de los pueblos indígenas, que hemos venido señalando a lo largo del capítulo, como los lineamientos oficiales de municipalización en el país. La finalidad es que se tenga claro tanto las resistencias y acciones de los pueblos indígenas de forma paralela a una institución legal y reconocida constitucionalmente como la única forma permitida de erigir municipios. Para ello se analiza el reconocimiento del municipio como un tercer nivel de gobierno que constituye el federalismo tripartito y su avance hasta obtener una autonomía lejos del control de los gobiernos locales.

Durante la dictadura porfirista se puede localizar el periodo de mayor intervención sobre el ayuntamiento, precisamente porque Díaz centralizó "aparentemente" todo el control de los mismos mediante la figura del jefe político, hecho que le permitió tener una política más rígida para gobernar manteniendo el orden del país desde el nivel más importante de participación; y a pesar de que la existencia de esta figura data de muchos años atrás, en este periodo mantuvieron un arduo protagonismo. "Los jefes políticos -argumenta Lloyd- eran los absolutos de los gobernadores por quienes eran nombrados y removidos.[76] Pero, tampoco se sostiene completamente la idea de que los jefes políticos tuvieran y ejercieran un poder absoluto sobre los municipios, si bien esta figura es conservada desde el periodo colonial, la naturaleza de su poder en el periodo porfirista se debió a sus alianzas con los gobiernos locales; mismas que siempre se confrontaron con el amplio poder y control que tenían los diversos líderes de las distintas regiones con quienes tuvo la necesidad de llevar a cabo negociaciones.

[76] Mecham, J.Lloyd, "El Jefe Político en México", en: Secuencia, 04, 143, México, 1986, p. 152.

Lo que sí es de destacar, es que su figura rompía la autonomía de los municipios. Como menciona Rivera de la Torre, "los ayuntamientos fueron reducidos a la categoría de simples cuerpos consultivos. Su subordinación al jefe político, que a menudo era designado presidente de los ayuntamientos, era tan completa que, excepto en muy raras ocasiones, los ayuntamientos podían actuar sin la aprobación de los jefes y estos podían, en todos los casos, deshacer los actos de los ayuntamientos". [77]

Así, "durante el gobierno de Porfirio Díaz los municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país [y] todo lo anterior provocó el surgimiento y malestar de una concreta cuanto justa demanda revolucionaria que exigía la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas [para instaurar]: el establecimiento del municipio libre".[78] Demanda que sería por demás importante en el desarrollo del movimiento revolucionario como una de las principales peticiones de los distintos líderes revolucionarios y en los debates de la Constitución de 1917.

El ideario del municipio libre se transformó en un estandarte revolucionario. El primer antecedente del municipio libre, de manera formal, aparece el 25 de diciembre de 1914, su mentor fue el encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución: Venustiano Carranza; mediante el decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857. Esta demanda no emana por sí sola, sino que se construye con mayor fuerza durante el periodo revolucionario previo a la promulgación de la carta magna de 1917. Una prueba de ello se da en la gubernatura que ejerció en Coahuila, en 1912, Venustiano Carranza firmó una ley para garantizar la autonomía de los municipios en materia educativa y, además comenta Barrón, "logró otorgar a los municipios la autonomía financiera, fortaleciendo la autoridad tanto del gobernador como de los presidentes municipales para recaudar impuestos (…) de tal manera que los municipios pudieran incrementar sus recursos".[79] Se venía pensando en beneficiar la figura municipal, no obstante, en materia agraria no se implementó ninguna modificación y no hay pruebas de que los municipios de Coahuila se vieran ampliamente beneficiado a raíz de la reforma.

---

[77] Antonio Rivera de la Torre, *Paralelismo de hombres y caracteres: Juárez-Carranza*, México, 1918, pp. 39-40, vista en Lloyd, "El Jefe", 1983, pp. 154-155.
[78] Secretaria de Gobernación, Gobierno y Administración municipal en México, Centro nacional de desarrollo municipal (CEDEMUN), México, 1993, p. 37.
[79] Luis Barrón, *Carranza. El último reformista*, Tusquets, México, 2009, pp. 126-127.

Gran parte del contenido que rodea la demanda de la liberación municipal surge del conflicto sobre la posesión de la tierra por parte de los pueblos, quienes en gran medida perdieron el control de sus propiedades en el transcurso de las dos últimas décadas del porfiriato. Las tierras pasaron a manos de los grandes hacendados como fue el caso de los Terrazas-Creel en el estado de Chihuahua o de García Pimental en el estado de Morelos.

Este contexto fue lo que originó que personajes como Emiliano Zapata y Francisco Villa, desde sus respectivos lugares, el primero en el estado de Morelos y el segundo desde el norte del país, en Chihuahua, se pronunciaran en favor de una reforma agraria que beneficiara a los pueblos de manera tanto regional como nacional.

El decreto puesto en marcha por Carranza sería uno de los primeros pasos para la liberación del municipio del gobierno local al dotarlo de facultades propias, y para 1917 aparecería en el texto constitucional bajo la denominación de *municipio libre*, siendo la base de división y organización de los estados y la más importante. Con ello se pretendía poner fin por completo los intermediarios entre municipios y gobierno estatal y federal. Se combatía así el despotismo de gobierno al cual estaban sujetos los ayuntamientos y se hacía mención de la autonomía como componente principal del tercer nivel de gobierno.[80]

En los debates sobre el artículo 115 constitucional en su fracción II; los legisladores confrontaron diversas posturas ideológicas, principalmente porque las discusiones referentes al municipio libre se debatían en el terreno de lo fiscal y no así en profundizar su ejercicio político, sin embargo, estos argumentos representaban libertades más allá de las mismas.

El debate sobre el municipio libre en 1917

En el teatro Iturbide la noche del 24 de enero de 1917, el C. Fernando Lizardi -diputado por el distrito 13 de Acámbaro, Guanajuato- subió a tribuna y expresó de manera tajante su defensa hacia el municipio libre con el siguiente argumento: “Todos hemos venido a luchar por la libertad municipal, toda vez que el municipio es la primera expresión política de la

[80] Para ver el Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857 de manera completa, así como las consideraciones competentes para su formulación, véase: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1914_211/Decreto_que_reforma_el_art_culo_109_de_la_Constitu_223.shtml

libertad individual y que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales".[81] Su discurso exaltaba la figura municipal al posicionarlo como la base principal de las instituciones sociales y veía la libertad municipal vinculada directamente con la administración de su economía, y continuaba: "la administración libre del municipio es la única base sólida de su administración económica (…) si los ayuntamientos no tienen libertad económica; si los ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres".[82]

Por primera vez se debatió la situación referente al orden económico del municipio. Se intentaba desmantelar la visión corporativa del poderío del gobierno local frente a los ayuntamientos y se pretendió crear instituciones que rigieran el orden económico al interior del mismo, así que toda libertad venía a la par de la recaudación y la forma en cómo se debería llevar esta a cabo.

Se confrontaba quién debía legislar cuales arbitrios se deberían cobrar y bajo esta tónica se ponía en cuestionamiento la capacidad del municipio para poder recudar efectivamente sus impuestos. Conforme se desarrolló el debate, el C. Lizardi le dio peso a las legislaturas estatales, al señalar que son "las que deben determinar y expedir sus leyes municipales [por lo que] los municipios tienen el derecho de fijar sus propios arbitrios dentro de los términos de la ley".[83]

Por su parte, el C. Rodrigo González atribuye al municipio la capacidad de legislar asuntos internos siempre y cuando el control de los impuestos esté regulado por una ley general, "los ayuntamientos sí tienen derecho a legislar en las cosas pequeñas, para la reglamentación de policía y otros puntos de pequeña importancia; pero es claro que tratándose de hacienda, la Legislatura local en una ley general establecerá las bases generales para establecer impuestos".[84]

Dentro de las posturas en contra estaba también la del C. Calderón, quien veía como un desastre en el régimen hacendario el que los municipios cobrarán sus respectivos

---

[81] Romero García, Fernando, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, T. II, México, 1992, p. 651, Vista en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/771/30.pdf
[82] Romero, *Diario*, 1992, p. 652.
[83] Romero, *Diario*, 1992, p. 654.
[84] Romero, *Diario*, 1992, p. 661.

impuestos. Pero todo ello estaba orientado hacia la capacidad de los integrantes del cabildo para llevar a cabo un efectivo régimen fiscal.

No cabe duda que la postura de quienes defendían desde su lugar de representación el municipio libre, tenían muy clara la situación atropellada por la que habían transitado los mismos durante todo el siglo XIX. Conocían las condiciones de sometimiento y de explotación del mismo, y ello se puede leer en la participación del C. Medina, "yo defiendo con todos mis esfuerzos; yo defenderé con todas las fuerzas que sea capaz, la idea fundamental de que el municipio sea libre, libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde ese momento no hay municipio".[85]

Para los defensores del municipio libre el desprender al ayuntamiento de la centralización de los gobiernos locales representaba un avance en el diseño federal que se había construido durante el siglo XIX. De esta manera, el margen de maniobra de los ayuntamientos podría complementar al federalismo, transformándolo de un federalismo dual a uno de tres niveles.

A pesar de que un amplio número de legisladores mantuvo una postura férrea frente a la amplitud de facultades del ayuntamiento, otro sector también se opuso a la liberación económica-administrativa del mismo. Por ejemplo, "el ciudadano diputado por Colima Francisco Ramírez Villarreal, quien se expresó en contra, consideraba que la creación del municipio libre podría acarrear problemas hacendarios de alto nivel, ya que si las contribuciones no eran suficientes, la independencia municipal generaría que se echara mano de recursos alejados del talante moral que reivindicaba la Revolución, produciendo engaños entre los pobladores, por la simple necesidad de allegarse dinero".[86]

De manera general, la mayoría de los diputados pregonaban en favor de liberar al municipio desde su base económica y fiscal, pero no a los pueblos sujetos o sometidos, sino los constitucionales, es decir, aquellos centros poblacionales donde la mayoría de sus habitantes fueran criollos y mestizos, los que ya habían sido reconocidos de manera informal y que se constituyeron sobre el territorio de alguna antigua república de indios, despojándolos de sus territorios, o aquellos donde económicamente se habían desarrollado a raíz del funcionamiento de las haciendas.

---

[85] Romero, *Diario*, 1992, p. 638.

[86] Carlos Betancourt Cid, "El municipio libre y la revolución mexicana", artículo visto en http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-articulo-115-constitucional-articulo

El debate era incisivo en quién generaría las leyes y quién las expediría, por un lado, algunos vieron un absolutismo municipal si no se erigían los candados suficientes de control al municipio, consideraban que podría centralizarse esa recaudación y beneficiar únicamente a miembros del cabildo; por el otro, no veían a los integrantes del cabildo con la capacidad suficiente para llevar a cabo las tareas de recaudación debido a que pocos eran los municipios en donde los miembros tenían un grado aceptable de educación y en la mayoría de ellos los representantes desconocían gran parte del manejo fiscal.

Estos últimos dos puntos serán un gran problema dentro de los años venideros en los municipios, principalmente porque empoderaron a familias y personas que terminaron controlando los asuntos municipales, desarrollando como consecuencia un avance lento y paulatino en el tercer nivel de gobierno.

Los pueblos indígenas no estaban incluidos en este debate -así como tampoco lo habían estado cien años atrás-, representaban dentro de la lógica institucional un atraso al interior del desarrollo que había emprendido la nación. Con poblaciones altamente analfabetas y con un desconocimiento generalizado del quehacer político formal, no podían ser capaces de organizarse conforme a la ley, la solución inmediata era dejar su regulación a las cabeceras municipales cercanas o en donde hubiera personas “capacitadas”.

Finalmente, se aprobó la modificación a la fracción del artículo 115, y de esta manera la figura de municipio libre quedó plasmada en la Constitución que vio la luz el 5 de febrero, en teoría ya no como un subordinado del poder local, sino con facultades que le permitían integrarse a la óptica federal. Habrá que señalar que este logro se debió al amplio margen de autonomía que representaban los miembros que integraron el Congreso Constituyente pues prácticamente reprodujeron la situación de las diversas realidades de donde provenían.

No obstante, la lucha por el municipio libre apenas se estaba configurando y continuó en las décadas precedentes por dos razones. La primera, por la necedad del poder local de seguir controlando los ayuntamientos; y la segunda, por la lenta y coludida instalación de instituciones municipales que degeneraron en abusos de autoridad.

A pesar de que el municipio ganó puntos a raíz de la nueva Constitución, es de destacar que ganaron aquellos que se establecieron sobre el tipo de organización española, principalmente porque el otro tipo de comunidades -las indígenas- llevarían un lento avance durante todo el siglo XX. La Carta Magna no definió una postura frente a su organización

política y a sus prácticas, de modo que quedaron ubicados en un limbo que les permitió, mediante los argumentos folclóricos, seguir reproduciendo sus prácticas pero sin reconocérselas y otro que los sujetaba a los márgenes de la legalidad para poder ejercer el control de sus comunidades y todo lo que ello implicaba.

Aunque el proceso revolucionario se vio integrado por miembros de comunidades y pueblos que abastecieron la lucha armada, el fraccionalismo con el que se vivieron los primeros años posteriores al establecimiento de la ley del 1917, y las leyes que regulaban la propiedad que aportó el zapatismo, no representaron un férreo motivo para regularizar a los pueblos indios.

La Constitución no estipulaba un apartado o artículo que tomara en cuenta el tipo de organización en que debieran desarrollarse o integrarse los municipios que se resistían a dejar de lado la práctica de sus usos y costumbres; todo lo anterior quedo de nueva cuenta en manos de los gobiernos locales con sus respectivas Constituciones, y los municipios con sus reglamentos. Así, en la Carta Magna quedaba estipulada la figura del municipio libre, pero en la práctica los estados seguirán buscando centralizar el poder mediante el margen de acción que les permitía sus respectivas Constituciones locales.

Mientras en el Congreso se legislaba todo lo referente al municipio libre, los pueblos indígenas seguían desarrollándose en su otra realidad. No formaban, propiamente hablando, parte de lo estipulado en el pacto federal y así sería a lo largo del siglo XX. Estas organizaciones no verían su reconocimiento *de jure* hasta la reforma del artículo segundo de la Constitución ya en el albores del siglo XXI, reforma que también suscitó una larga serie de críticas tanto a favor como en contra y que señalaremos en el capítulo segundo.

Dos mundos diferentes respiraban de forma paralela, uno dentro de los márgenes de la legalidad, y otros como lo venían realizando desde varios siglos atrás, adheridos a la dinámica del diseño de nación que se venía construyendo, el cual intentó homogeneizar a sus miembros étnicos implementando políticas por encima de su ambiente.

Posterior a la promulgación de la Constitución de 1917, la inestabilidad política desarrollada en el país mantendrá a los ayuntamientos como cotos de poder de dos figuras: la primera, de los gobiernos locales en su afán de seguir controlando al municipio; y la segunda, una nueva figura que se venía gestando, el partido político y su imposición de candidatos que desembocaron en liderazgos locales.

Una nueva etapa se avecinaba en el país después del periodo revolucionario, la dinámica política estaba por cambiar, los procedimientos políticos y la realidad social sufrieron grandes transformaciones producto de la disminución de los porcentajes de población indígena y de la implementación de nuevas reglas institucionales.

En los años posteriores a la etapa revolucionaria la inestabilidad política se concentraba principalmente en las áreas regionales, no existía un control general del territorio. Muchos grupos lograron posicionarse dentro de sus regiones para formar cuadros de poder que contralaron a los ayuntamientos. Un número considerable de ellos era producto de los liderazgos durante las hazañas revolucionarias y otros simplemente aprovecharon las circunstancias para posicionarse sobre el resto de la población. De manera local, la figura del gobernador seguía ejerciendo un control férreo sobre su entidad y si bien siempre se veía rodeado por las tensiones regionales, su poder de control se iría acrecentando conforme se fue debilitando el poderío regional.

A nivel federal era más difícil un control total de los pueblos y, en especial, de los liderazgos que surgían en ellos. La estrategia casi triunfal se daría a partir de la década de los años cuarenta cuando se comenzó a poner en marcha la creación del partido oficial que para la segunda mitad del siglo XX logró en gran medida el control político de todo el territorio nacional.

Con el surgimiento de la figura del partido hegemónico, a partir de la década de los años cincuenta se intentó dar un uso diferente del municipio. La propia estructura de poder se internó en la vida de los mismos e incluso bajo el marco de la legalidad buscó la forma de penetrar en aquellos municipios donde se preservaba la figura electoral por usos y costumbres.

El carácter nacional del partido buscó someter toda la estructura territorial del país y con ello limitó el desarrollo de los grandes y pequeños ayuntamientos y pueblos. Mediante la figura de lo institucional y lo legal se pasó por encima de los mismos y todo el debate se vendría acumulando hasta dar el salto a la reforma constitucional de 1983, porque la de 1917 y posteriores no aseguraron en la práctica la liberalización del municipio.

Se podría interpretar un periodo de vacío alrededor de las décadas que antecedieron a la reforma de 1983 por el gran centralismo político, pero no fue así, principalmente porque fue un periodo en donde reinó la institucionalidad. Todo lo que no entraba en sus márgenes

estaba fuera de la estructura política. Las tensiones entre los pueblos por usos y costumbres y los diferentes órdenes políticos pasaron a tomar una nueva orientación política, precisamente por estar fuera del reconocimiento legal.

De manera general, González Casanova ve la libertad municipal en esta etapa, como una institución que con frecuencia no existe desde su base misma, pues la entidad política que surge y se denomina municipio libre está, en realidad, controlada por el poder estatal y la federación.[87]

La nueva Constitución logró plasmar en la letra el reconocimiento del municipio como una unidad imprescindible de la organización territorial y política del país al ser la base de la unidad y la integración de la misma, sin embargo, en el transcurso del siglo XX esta ley terminó siendo aplastada de nueva cuenta por los gobiernos locales y por el amplio poderío y control de los liderazgos regionales. No es sino 65 años después cuando se volvería a tocar de manera profunda la situación y contexto del municipio, no obstante la realidad para ese entonces sería por demás diferente al de otras etapas del país.

La liberación del municipio en 1983: un nuevo avance, nuevas problemáticas

La década de los años ochenta representó una nueva transformación en el país, el ambiente político y económico modificaron las estructuras del mismo. Por un lado, había jaloneos entorno a la representación y reconfiguración del sistema político; por el otro, nuevas políticas económicas comenzaron a implementarse a raíz de la entrada de los nuevos modelos económicos. En general se fueron modificando de modo gradual los órdenes establecidos y la organización política emprendió su última etapa, antes de la tan esperada alternancia en el ejecutivo.

Para este momento, los pueblos indígenas se habían vuelto minoría con respecto al resto de la población y la mayoría había sido adherida al partido en el poder a través de políticas clientelares, que lejos de permitirles desarrollarse únicamente les garantizaba su inactividad. Gran parte de estas políticas se dieron a través de programas federales y estatales como el Instituto Nacional Indigenista, que si bien beneficiaron al combatir la situación de

[87]Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1998, p. 43.

marginalidad en que vivían las zonas rurales del país también fueron soporte político para mantener a las comunidades adheridas a una parte del Estado.

En este contexto de suscitadas transformaciones en el país, se llegó a una reforma constitucional que modificó de nueva cuenta la organización municipal. Reforma que en teoría buscó fortalecer al municipio libre, sumándole el estatuto de *autónomo,* y ampliando con ello sus facultades de organización y recaudación para vincularlos con su entorno político.

De manera general y de acuerdo con la crónicas del entonces presidente Miguel de la Madrid, "el artículo 115 constitucional reformado fortaleció políticamente al municipio al generalizar la representación proporcional en los cabildos y precisar el procedimiento que se debe seguir para la suspensión de ayuntamientos. En su aspecto político-administrativo, se otorgan facultades a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. En el nuevo artículo también se especifican los rubros económicos que pertenecen a las haciendas municipales. Quedan a su favor, aparte de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones, el producto del impuesto predial, las participaciones federales y los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. Finalmente, se faculta a los ayuntamientos a participar en la planeación del desarrollo urbano local".[88]

Bajo la implementación de esta estrategia se trató aún más de desprender al municipio de los gobiernos locales, etapa donde el contexto de competencia política parecía resurgir. Cada congreso local se vio en la necesidad de reformar sus Constituciones con base en la reforma y se involucró de manera directa al municipio en el diseño federal, sin intermediarios, sin la necesidad de rendir cuentas y con la fuerza suficiente para poder organizarse y administrarse. El municipio emprendió un nuevo rumbo, y ello también le generó nuevos conflictos.

Es preciso señalar que las facultades expuestas en la reforma se construyeron nuevamente bajo el debate que rodeó en 1917 la figura del municipio libre, el rubro económico-administrativo continuaba siendo el motor principal de la liberalización municipal. También nuevos argumentos complementaron la discusión, principalmente el de

[88]Miguel De la Madrid Hurtado, *Crónicas del sexenio 1982-1988. Reforma y fortalecimiento municipal*, Marzo de 1982, Vista en http://www.mmh.org.mx/nav/node/201

la relación de las cabeceras municipales con sus respectivos pueblos y la situación emergente de los pueblos que seguían defendiendo y manteniendo su régimen de usos y costumbres.

Tampoco se trataba de una innovación de principio a fin, muchas cosas que se defendían ya habían aparecido desde 1917. Sin embargo, debido a la forma en cómo se ejercía la política desde el nivel federal se limitaba el funcionamiento de los municipios. Al respecto, Eduardo Nozari atribuye este atraso a "la falta de medios económicos y la injerencia política de la Federación y del Estado [por lo que] al no existir autonomía municipal, no se podía proyectar un sistema administrativo adecuado a las necesidades de cada lugar, por lo consiguiente su funcionamiento era deficiente e inoperante".[89]

A partir de esta nueva ley se puede observar un intento por hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones del artículo 115, con participaciones positivas como es el caso del representante del Congreso yucateco, diputado Fernando Torres Romero, quien mencionó "los municipios nacen a la autonomía económica, pues habrán de triplicar sus ingresos de origen predial; nacen al pluralismo, pues los regidores de representación proporcional se sextuplicarán, y nacen a la vida adulta, al ejercer la facultad reglamentaria y ordenar su suelo".[90]

El argumento hace hincapié en la *autonomía económica, el pluralismo y la vida adulta del municipio,* con estos elementos se estaba rompiendo una larga tradición de dependencia estatal, para encasillarse en la auto-organización. Aunque se verían regulados por los poderes locales al mantener la suspensión y revocación de poderes municipales, entre otras prerrogativas también el municipio incluiría la facultad de poder expedir y ejecutar de manera más amplia sus propios reglamentos conforme a su estructura organizacional y sus necesidades.

De los gobiernos locales dependió en gran medida la liberalización del municipio mediante la descentralizaron de facultades, al mismo tiempo que se abría una autonomía gradual para su organización. No obstante, sus cursos de acción no gozarían de plena libertad debido a que otro elemento vendría a generar debate en torno a su reconocimiento, me refiero al término soberanía.

---

[89] Eduardo Arturo Nozari Morlet, "La reforma constitucional de 1983 y la realidad municipal", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas: La reforma municipal mexicana*, UNAM, mayo-agosto 1986, Año 1, Vol. 2, p. 567.
[90]Véase: http://www.mmh.org.mx/nav/node/201

Los gobiernos locales que conforman la nación estructuran un cuerpo único mediante la unión al pacto federal, pero cada entidad conserva su soberanía, con la facultad de poder organizarse y autorregularse bajo leyes que no se contrapongan o contradigan a la Carta Magna. En una primera óptica, los ayuntamientos lograron ampliar sus facultades, mismas que se vieron resguardadas y protegidas mediante la formulación de la autonomía; actualmente pueden organizarse libremente, pero no por ello gozan de una soberanía propiamente hablando.

Por lo tanto, algunos autores sostienen actualmente que "el municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y no se le otorga autonomía expresa, sino que se le da implícitamente mediante facultades otorgadas por el pacto federal entre entidades, pero de manera muy restringida y alejada de la realidad social".[91]

Balance general

El levantamiento zapatista de 1994 volvió a centrar la atención en los problemas que aquejaban a las comunidades indígenas. Demostró al mundo que a pesar del silencio y la opresión se encuentran en constante movilización, es decir, son dinámicos y por ello siguen reproduciendo sus sistemas. Tres años después del alzamiento zapatista, en Oaxaca se aprobó una ley que permitió a los pueblos decidir el tipo de elección de sus representantes conforme a sus necesidades y contexto. A razón de esta ley, se aceptó la elección por usos y costumbres no únicamente en los municipios indígenas sino dentro de ayuntamientos donde no había presencia de población indígena.

Pero ¿En qué punto están situados? ¿De qué forma se insertan en el país? ¿Enriquecen la federación o por el contrario la desgastan? Son algunas de las interrogantes que formulan su funcionamiento dentro del orden institucional y que dan forma a un debate de posturas encontradas propio de un problema no sólo de finales del siglo XX, sino de toda la construcción nacional. En la actualidad, poco a poco se comienza a incluir en las diversas Constituciones una serie de derechos políticos que brinda a las comunidades indígenas cierto

[91]Raúl Alejandro Martínez Endía, Alejandro de Jesús Sánchez Rivas, Juan Carlos Alejandro Robles Rodríguez, *La autonomía Municipal y la Soberanía Estatal*, en Congreso: Gobiernos Locales; El Futuro de México. Vista en http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm2/endia.html

tipo de representación[92], en tanto que busca su modernización ya no de forma radical o coercitiva sino lenta y gradual.

A pesar de las modificaciones legales que puedan llegar a existir, no resuelven de fondo la problemática en lo referente al balance entre pueblos indígenas y la nación en general. Una crítica incisiva se hace en torno a quienes legislan ¿realmente conocen la problemática y el sentir de aquellos para quien legislan? Las leyes no las crean precisamente miembros de las mismas comunidades, y dada esta situación, en muchas ocasiones los pueblos se han visto afectados al no ser aplicables a su realidad, o por el contrario terminan como letra muerta. Por lo tanto, "las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas tendrán que ir más allá de un trámite burocrático, pues forma parte de una realidad social que creemos invisible, pero que actúa y no es indefinidamente dócil".[93]

Habrá que precisar la relación dada hoy día a esta integración aparentemente forzada que pudiera existir entre estos dos componentes étnicos del país. Partiendo de la reconfiguración de conceptos claves, como el de nación, para expresar una integración más allá de lo político. Los movimientos independentistas retomaron la antigüedad indígena como raíz de la nación, lo que dio a los gobiernos surgidos de la independencia legitimidad ante los grupos nativos[94], pero fuera de este discurso se sometió por la fuerza y la necesidad a las comunidades dentro de la dinámica nacional de corte liberal, lo que valió una resistencia por parte de las mismas.

Esto ocurrió hace ya dos siglos, hoy día se sigue replanteando el concepto de nación y autoras como Leticia Reina centran el debate en torno al Estado y la etnicidad.[95] Debate que se llevó al campo del multiculturalismo como una estrategia para incorporar a la dinámica nacional a todos aquellos pueblos o municipios donde los rasgos indígenas o los usos y costumbre permean la realidad.

---

[92] Hasta el año 2002 solo se habían modificado cinco códigos electorales, entre ellos: el de Sonora, Tabasco, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; y dos leyes electorales: San Luis Potosí y Querétaro. Véase: Valladares de la Cruz, Laura R., "Colonizando el Multiculturalismo. Resistencia y Adaptación entre los Pueblos Indios en Tiempos Multiculturales", En Laura R. Valladares de la Cruz, Maya Lorena Pérez Ruíz, Margarita Zárate Vidal (Coords.), *Estados plurales. Los retos de la diversidad y la diferencia*, UNAM, Juan Pablos Editor, México, 2009.

[93] Carlos Montemayor, *Los pueblos indios de México hoy*, Plantea, México 2000, p. 135.

[94] *Enrique* Florescano, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Nuevo Siglo Aguilar, México, 1996, p. 334.

[95] Para enriquecer este debate véase el aparatado "La construcción del Indio y la Nación" en Reina Leticia, *Indio, campesino y nación en el Siglo XX Mexicano. Historia e historiografía de los movimientos sociales rurales*, Siglo XXI, México, 2011.

A manera de conclusión "es claro que desde el principio el régimen liberal también es enemigo de la propiedad corporativa del pueblo. Ya las cortes de Cádiz, de 1812, facultaban a los pueblos para arrendar libremente sus tierras, sin los permisos y licencias que habían necesitado hasta entonces, y planteaban la repartición de los 'propios y arbitrios´ de los pueblos".[96] Esta situación se agravó con la entrada de las ideas liberales en el México independiente, hecho que produjo la resistencia violenta o la adaptación como resistencia de los pueblos indígenas, que poco a poco se fueron debilitando conforme su población comenzó a descender en comparación con los mestizos. Situación que llevó a afirmar, el 16 de diciembre de 1850, a José María del Castillo Velazco que las cuatro quintas partes de los ocho millones de habitantes que del país eran indígenas, y que por estar sometidos a la esclavitud eran "en su propia patria como un pueblo extranjero y errante".[97]

Como bien afirma Lira, "la distancia entre los pueblos y barrios, por mínima que fuera, se iba haciendo mayor en la propiedad y en la convivencia general. Dispersos ya los pueblos de las parcialidades por haber abolido la administración de estas, se dirigieron al parecer contra lo que a todos era evidente, contra el desorden impuesto por el nuevo sistema de gobierno; pero esta posición no creó unidad entre los pueblos y barrios, pues cada uno trató de desentenderse de lo que se les imponía y lograr o conservar lo más posible en su propio y exclusivo beneficios".[98]

Los pueblos no sólo se movilizaron por medio de la rebelión, sino a través de la acción legal como lo demuestran los escritos de Guardino sobre Guerrero y Oaxaca, pero en el mayor de los casos siempre tuvieron la desventaja al ser considerados como inferiores frente al resto de la población del país. Por lo que la resistencia activa fue la mejor forma de preservar sus bienes. "Silenciosos y olvidados durante siglos -menciona Velasco-, los indígenas hoy son actores importantes del escenario socio-político latinoamericano, hasta el punto de que la agenda indígena ha sido incorporada a los programas de gobierno, especialmente en aquellos países donde la población indígena es numerosa e importante".[99]

---

[96] Pastor, *Campesinos*, 1987, p. 441.
[97] La palabra estrangero es copiada de forma literal del texto original. González, "Las Guerras", 1992, p. 71.
[98] Lira, *Comunidades*, 1995, p. 68.
[99] Saúl Velasco Cruz, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, UNAM-FCPS-UPN, México, 2003, p. 11.

Un silencio y olvido que se manifestó en México no sólo a lo largo del siglo XIX, sino durante todo el transcurso del siglo XX.

Conforme avanzó el tiempo y se fueron fortaleciendo las instituciones el municipio se fue empoderando, por otro lado, los pueblos se fueron debilitando; así nació el municipio que se regulaba hacia el exterior bajo los lineamientos legales pero que hacía el interior se continuaba rigiendo en un sistema de usos y costumbres y no como una figura institucional que haya tenido un reconocimiento propiamente hablando, pues se construye paralelo a los ayuntamientos de la Nueva España existiendo debajo de los peldaños institucionales, al no insertarse de manera directa a la sociedad mexicana. En términos más rígidos se puede señalar que ni siquiera llegaron a tener el reconocimiento de municipios durante un gran periodo quedando dentro de la categoría de pueblos indígenas sujetos.

De la misma manera se pueden precisar tres momentos que se dieron conforme avanzó el desarrollo del país bajo los cuales se movieron los pueblos indígenas, los primeros, terminaron siendo absorbidos por los municipios constitucionales al grado de mezclarse y desaparecer. Los segundos quedaron como una extensión de los mismos municipios sin mezclarse precisamente, es decir, como agencias municipales o sus respectivas modalidades. A los terceros les fue otorgado mediante las Constituciones locales, y posteriormente a nivel federal, el reconocimiento de sus facultades y derechos para organizarse conforme a su tipo específico de organización.

En los albores del siglo XX gran parte de los pueblos vieron la institución municipal como "una estrategia exitosa de defensa territorial y de resistencia cultural étnica, que sólo fue posible gracias a la relativa autonomía de gobierno con la que se desenvolvieron los pueblos a lo largo de los siglos, aunque de forma articulada al sistema de dominación colonial y al del Estado nacional".[100] Habrá que ser críticos y señalar que el régimen municipal que optan por emprender los pueblos no es exactamente el que espera el Estado mexicano, sino que, como veremos en el capítulo segundo, se trata de modelos municipales con características añadidas por los propios miembros de las comunidades.

Las comunidades indígenas se enfrentan hoy a las trabas del sistema político para poder instaurar una *libre autodeterminación*, y lo anterior ilustra la forma en como los

[100] Cipriano Flores Cruz, "El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca", en Jesús Orozco Henríquez, (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I, UNAM, México, 1999, pp. 239-240.

pueblos indígenas se han valido de los mecanismos institucionales para poder sustentar su autonomía. No obstante, el gobierno recurre al desconocimiento de sus instituciones para limitar y deslegitimar la auto-organización en los pueblos indígenas, pues a raíz del desconocimiento pasan sobre las comunidades.

A pesar de estar inmersos en este contexto cultural y de identidad, con el avance y desarrollo de la identidad de un "modelo de mexicano", muchas comunidades indígenas se fueron debilitando y comenzaron a aceptar y a volverse parte de esa nación llamada México, es decir, se asumieron como parte de ese México sin necesidad de llegar a un nacionalismo forzosamente.

Como se observó a lo largo de todo el capítulo, el paso de repúblicas de indios a municipios de población indígena fue un tránsito difícil para todas aquellas comunidades que buscaron conservar su respectiva organización. El debate en si ganaron o perdieron autonomía es latente y la nueva literatura que se ha producido en las últimas dos décadas ha arrojado nuevas realidades con respecto a la forma en que estos pueblos resistieron las políticas provenientes del centro o por el contrario se erigieron como municipios para adaptarse como una forma más de resistir. Las conclusiones las ha tenido la historia misma y se traduce a partir del reflejo de lo que son hoy los pueblos indígenas, grupos mermados y reducidos aún ajenos a las disposiciones de la realidad nacional.

En cuanto a los escenarios dados a partir de la adaptación municipal es importante tener en cuenta la forma en cómo estos se establecieron ya que son útiles para entender gran parte de la realidad de los municipios alternativos que hoy en día se han implementado como un mecanismo para oponerse a la figura oficial del municipio libre a partir de los elementos ya señalados: el de cargos de representación y el de control territorial.

En el siguiente capítulo se profundiza la manera en que se ha entendido actualmente la autonomía y la forma en que los municipios de composición indígena han establecido sus mecanismos personales para dar vida a instituciones donde prevalecen sus usos y costumbres. Además se da cuenta de una serie de elementos que no son nuevos sino que han practicado desde siglos atrás y que ponen en cuestionamiento no sólo al Estado nacional sino que dan muestra de una resistencia permanente en pleno siglo XXI.

Capítulo II. Los modelos alternativos municipales: redefiniendo la autonomía de los pueblos indígenas

Como se observó a largo del capítulo primero, todo el siglo XIX y el siglo XX ha estado marcado por la constate resistencia y disputa autonómica de los pueblos indígenas, quienes han mantenido una lucha incesante contra el Estado esencialmente para que se les garantice su forma de organización política, social, pero sobre todo, el control de sus tierras; no obstante, este lucha siempre ha estado marcada por características muy diferentes y ha sufrido muchas modificaciones ya sea por la implementación de diferentes constituciones a través de cada una de las etapas por las que transitó el país, la reducción de la población indígena frente a la no indígena pero principalmente por los proyectos ideológicos bajo los cuales se piensa y debate la política actual.

El municipio libre logró mayores facultades a raíz de la reforma de 1983 pero la realidad alcanzó más temprano que tarde al país e hizo ver el fracaso de las políticas indigenistas de homogenización y de los diseños institucionales para mantener el control o desarticular este tipo de pueblos y municipios. El primero de enero del 1994 un nuevo episodio sacudió al país con el levantamiento del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Pueblos que a lo largo de siglos habían mantenido sus propios sistemas normativos y que coaligaban con los sistemas oficiales trajeron a la luz un debate que parecía haberse ocultado detrás del velo de la penumbra que se construyó durante todo el siglo XX, haciendo hincapié en un asunto: su situación referente al diseño nacional.

Para la fortuna de muchos pueblos este levantamiento les devolvió la voz que se había desvanecido durante todo el periodo de asimilación y se transformó en el estandarte de resistencia de un gran número de ellos, sin embargo, aunque su movilización acaparó toda la atención, no significó que en otros estados de la republica muchos pueblos no mantuvieran movilizaciones. El año 2001, y después de rebeliones indígenas como la del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, se reforma el artículo segundo de la Constitución para reconocer a la población indígena como base pluriétnica de la nación, a su vez, se estipuló la libre autodeterminación de los pueblos indígenas bajo un marco de autonomía para el ejercicio de sus facultades.

La reforma del año 2001, por un lado, parecía allanar el reconocimiento de todos aquellos pueblos indígenas que se habían gobernado a sí mismos bajo sus propias sistemas normativos, por otra parte, parecía aligerar las tensiones en cuanto a las relaciones de los pueblos indígenas tanto con el gobierno federal como con los gobiernos locales. Pero

conforme avanzó la reforma la realidad fue distinta, abriendo con en ello un nuevo debate ¿fue la reforma del 2001 un mecanismo de aligerar la presión por parte de la comunidad indígena (traducida en el EZLN) en torno a su reconocimiento? O ¿realmente se buscó incorporar a todos aquellos grupos que desde tiempo atrás habían sido excluidos y no había recibido una atención funcional por parte del Estado? A lo largo del siguiente capítulo se hará un esfuerzo por identificar en qué punto están ubicados los pueblos indígenas en los tiempos actuales y para ello se hará una revisión tanto de las distintas concepciones autonómicas como de las modalidades de municipio de usos y costumbres y de municipios autónomos en el contexto general de la nación, identificando las tensiones, la problemática, las diferencias, pero también sus aportaciones.

En la actualidad la figura del municipio libre no alcanza a responder las demandas de los miembros que los integran, un claro ejemplo de ello son los pueblos indígenas que siguen moviéndose entre los hilos del pensamiento liberal y entre sus sistemas propios, hecho que ha dado como resultado que se hayan puestos en marcha modelos alternativos municipales para su organización. A acorde con la presente investigación se tomarán en cuenta únicamente dos modelos de estos recientes municipios, pensados a partir de la concepción que tienen sobre la autonomía, uno que rompe el diseño institucional: el municipio autónomo, y otro que se mantiene en limbo: los municipios de usos y costumbres, conocidos también como municipios con sistemas normativos internos

Enfoques y concepciones de la autonomía desde tres perspectivas: municipio libre, municipio autónomo y municipio de usos y costumbres

El municipio[101] dentro del diseño federal representa un elemento de organización política de suma importancia, principalmente porque es la esfera política en donde representantes y representados dan origen al tejido social del país, dada esta cualidad, el municipio en su forma general ha sido definido de muchas formas, por ejemplo, Reynaldo Robles los describe como

[101] En México, según datos de la FENAMM (Federación Nacional de Municipios de México), actualmente existen 2,445 municipios, de los cuales, solamente un número muy pequeños de ellos elije a sus autoridades por un sistema normativo propio. Estos municipios que rompen con la tradición del régimen de partidos políticos se encuentran localizados principalmente de manera concentrada en las entidades federativas de Oaxaca y Chiapas, y posteriormente más dispersos en el resto de las entidades federativas. Consulta realizada para la obtención de datos e día 25 de abril de 2013, disponible en http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123

“una persona jurídica integrada por una asociación solidaria de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un marco jurídico superior”.[102] La definición anterior aclara la importancia que tiene el municipio en la división política de la federación así como su sujeción a un órgano político mayor que él (ya sea el gobierno local o el gobierno federal); desde 1917, bajo estos principios como se especificó en el capítulo I, se buscó acrecentar el margen de acción de la organización municipal por lo que se estableció en México el término *municipio libre* como la base de la división territorial, política y administrativa de los estados.

En la actualidad, y después de un largo proceso de tensiones, esta es la forma con la que se entiende hoy en día el municipio, no obstante, habrá que reconocer que en el país también existen otro tipo de organizaciones políticas a nivel municipal, por un lado, se puede hablar de aquellos que iniciaron su funcionamiento en 1995 en el estado de Oaxaca con la denominación de *municipios de usos y costumbres* y posteriormente bajo el título de municipios con sistemas normativos internos. Este tipo específico de municipio delegaba el derecho a los municipios de población indígena a elegir sus autoridades[103] conforme a sus usos y costumbres, y a los municipios que no fueran propiamente indígenas se les autorizaba elegir sus representantes de acuerdo con las prácticas electivas que habían ejercido de tiempo atrás. Con lo anterior, los indígenas y no indígenas se pretendía reivindicaran “la persistencia de gobierno y mecanismos de procuración de justicia basados en usos y costumbres por sobre las instituciones de representación política nacional”[104], y con ello, más que una novedad -o para otros retroceso- del sistema político, se plasmaba en el texto constitucional una de las exigencias de los pueblos en donde se les reconocía algunos derechos que ya venían practicando bajo un marco nulo de reconocimiento de ley.

Previamente, la ascendente movilización indígena de la década de los 90 dio origen a una figura municipal alterna a la estipulada a nivel federal, así surgió en 1994, con la rebelión

---

[102] Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, Porrúa, México, 1998, p. 156.
[103] Francisco López Bárcenas, “Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca”, p. 355, versión disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/20.pdf
[104] Luis Hernández Navarro, “Movimiento indígena: autonomía y representación política”, en Marta Singer Sochet (coord.), *México. Democracia y participación política indígena,* UNAM-FCPS-GERNIKA, México, 2007, p. 85.

del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (ELNZ): *el municipio autónomo.* Esta nueva institución veía más allá que el municipio libre y el de usos y costumbres, pues no se agotaba únicamente en el derecho a elegir representantes, sino que pensaba en un proyecto más complejo que rodeara únicamente a los pueblos indígenas en los diferentes rubros: organización política, educación, salud, seguridad, etc., a partir de una libre autodeterminación exenta de los modelos nacionales.

De esta manera aparecen en México tres modelos diferentes de municipios, el modelo oficial reconocido en la Constitución nacional y controlado por la figura gubernamental, y otros dos cuyas características suelen ser similares a partir del supuesto de integrar un grupo de personas con similitudes étnicas, cuyo lazo es el arraigo a la pertenencia de la tierra, a su identidad colectiva y a su cultura. Debido a las características que engloban cada uno de ellos, existe una profunda diferencia en cuanto a su funcionamiento mismo que se desarrolla precisamente en torno a "las concepciones de autonomía" bajo las cuales se sustentan ya que estas tienden a variar inclusive entre los mismos pueblos indígenas. La manera en que el municipio de usos y costumbres se distancia del municipio autónomo y del municipio libre se da a través de la forma en que se concibe el uso del término *autonomía*, pues esta palabra genera una confusión en torno a lo que se pretende enunciar así como en la traducción de las demandas y, es que en teoría, el primero y el último - el libre y el de usos y costumbres- mantienen un grado autonómico en condiciones semejantes pero en ocasiones entendido de forma diferente, por lo tanto, para poder entender la base de estos municipios primero habrá que definir correctamente el concepto y señalar sus diferencias.

La autonomía del municipio libre

Si partimos de la concepción etimológica, el concepto autonomía se desagrega de los términos "*auto-nomos* que significa regulación propia y se refiere al ejercicio de las determinaciones que cada grupo toma en todos los ámbitos de la vida social"[105], por otra parte, el diccionario de la lengua española lo define como la "potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante

[105] Alicia M Barabas, "Autonomías indígenas en México ¿utopías posibles?", en Fabiola Escárzaga, Raquel Gutiérrez, (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, BUAP-Casa Juan Pablos, México, 2005, p. 165.

normas y órganos de gobierno propios".[106] Bajo estos principios el *municipio libre* es autónomo pues la Constitución Política de México en el artículo 115 le da facultad para ejercer autodeterminación en materia política, administrativa y hacendaria, es decir, tiene un gobierno propio con sus respectivas facultades y acciones; dadas estas características, habrá que hacer hincapié en que se ha caído en una ambigüedad con respecto al uso del término, principalmente porque el municipio constitucional de una u otra manera tiene un amplio margen de autonomía mismo que le permite su funcionamiento. El municipio libre construyó (al menos en la letra) su autonomía a partir de la reforma constitucional de 1983, pues como se menciona en el capítulo I, a partir de esos momentos se le da un mayor margen de acción para el ejercicio de sus facultades como institución política y de modo descentralizado del gobierno local principalmente.

Hoy, la autonomía otorgada por el Estado es entendida en cuatro aspectos: "a) la autonomía de gobierno, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) la autonomía jurídica, que corresponde a la personalidad jurídica propia que el ayuntamiento posee, y que le permite expedir reglamentos y realizar actos jurídicos, dentro de su competencia; c) la autonomía administrativa, que parte de contar con una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas, encargadas de los servicios públicos, y d) la autonomía financiera, que se obtiene de la facultad constitucional de manejar su hacienda y patrimonio".[107]

La autonomía del municipio autónomo

Díaz-Polanco asevera que cuando hablamos de autonomía –pensando como justificante de los municipios autónomos en Chiapas- se hace referencia a un régimen que comprende de igual forma cuatro elementos fundamentales: en primer lugar, un elemento jurídico que implica territorio, en segundo lugar, supone la existencia de autogobiernos como parte de un esquema de descentralización política; en tercer término ejerce en su ámbito territorial un conjunto de competencias y finalmente integra una jurisdicción, lo que tiene que ver con el

[106] Definición de *autonomía* según la Real Academia Española, versión en línea disponible en http://lema.rae.es/drae/?val=autonomia

[107] Carlos Norberto Valero Flores, *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones*, Cámara de Diputados, XL legislatura, México, 2007, p. 40.

territorio.[108] Sin embargo, la autonomía perfilada desde este tipo específico de municipio, se contrapone a las estructuras oficiales, ocasionando un choque ideológico por pretender asumir un ejercicio pleno de autodeterminación. Por lo tanto, la autonomía a la que se hace mención en el *municipio autónomo* va más allá de los cuatro criterios antes referidos, y se posiciona "en el reconocimiento, por parte de los Estados, de que los pueblos indígenas son colectividades que se autodefinen en razón de su pertenencia histórica, cultural y territorial, ya que es en el contexto de opciones que les brinda la cultura donde los pueblos y los individuos que los forman pueden ejercer plenamente sus derechos a la libre determinación"[109], de modo que, este tipo de autonomía va sujeta no sólo a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas si no a su reconocimiento en general.

La autonomía de los municipios de usos y costumbres

De acuerdo con las concepciones de autonomía antes mencionadas se podría entender que en el caso de los municipios de usos y costumbres confluye tanto la autonomía del municipio libre, como del municipio autónomo, es decir, existe una mezcla de ambos. Del primer tipo adquiere las facultades expresadas en el título quinto de la Constitución Política del estado del estado de Oaxaca que regulan la organización al interior del estado de la figura municipal, facultándoles responsabilidades y obligaciones, mismas que le son inherentes pues a pesar de elegir representante por un sistema normativo interno los municipios tiene que conformar la figura institucional del ayuntamiento. Del segundo tipo hace uso la reivindicación de demandas que van más allá del proceso electoral, para posicionarse sobre la exigencia al respeto de su cultura, identidad, y demás elementos constitutivos que de forma general articulan a la comunidad, es decir, "el ejercicio de la autonomía está basado en la defensa de lo propio".[110] Este tema se abordará con mayor profundidad en el siguiente apartado.

---

[108] Héctor Díaz-Polanco, "La insoportable levedad de la autonomía. La experiencia mexicana", en Natividad Gutiérrez Chong (coord.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, UNAM-IIS-P y V, México, 2008, p. 249.
[109] Barabas, "Autonomías", 2005, p .165.
[110] "Escenarios de los sistemas políticos en municipios indígenas de Oaxaca", en *Memoria del seminario Reconstitución de los sistemas políticos en municipios indígenas de Oaxaca*, EDUCA, México, 2004, p. 106.

¿Autonomía desde arriba y autonomía desde abajo?

Ambas nociones -municipio libre y municipio autónomo- tienen cierta similitud, pero también grandes diferencias, precisamente porque la segunda noción va más encaminada a una descentralización política y en específico al reconocimiento de las formas de gobierno de un grupo minoritario como lo es la población indígena, sin embargo, la primera, cierra el debate sobre el municipio y su autonomía al quedar reducida a manos de un ayuntamiento cuyo poder político es ejercido por él mismo mediante la implementación de un cabildo donde dan vida a la figura del presidente municipal.

Prácticamente, la definición y los criterios del término *autonomía* dentro de la Constitución, cuando es el Estado el que las interpreta, se abocan más a cuestiones institucionales y referidas al funcionamiento del gobierno. Pero esta toma un sentido diferente, cuando se aterriza a la realidad de las comunidades y municipios en que prevalece la presencia de grupos indígenas; dando origen con ello a un sin fin de características y adjetivos entorno al concepto. Lo anterior genera como resultado que existan "dos concepciones de autonomía en competencia: una que pone el énfasis en la conservación del *status quo* comunal y que, por tanto, no promueve cambios sustanciales en el entorno nacional de los pueblos indios; y otra que ve la autonomía como un proceso creativo, que parte de la tradición y las raíces históricas de los pueblos, pero abriendo la posibilidad de que los mismos pueblos puedan innovar y transformar aquellos aspectos de la cultura, la tradición y las relaciones interétnicas que consideren indispensables para afirmar su identidad en condiciones nuevas y promover sus derechos".[111]

La concepción de autonomía pasó a una nueva orientación para su estudio desde los años 90 a la actualidad, pues "en la década de los noventa era una reivindicación que esgrimía a las organizaciones políticas que buscaban transformaciones locales, mientras que en la actualidad es un movimiento vinculatorio entre la sociedad civil y los pueblos indígenas".[112]

Vinculando lo expuesto en el primer capítulo, el enfoque autonómico puede ser leído también en dos orientaciones: "*la autonomía vista desde arriba*" y "*la autonomía vista desde abajo*". La primera vendría a significar lo que el Estado atribuye al término en un sentido que promociona lo institucional y con ello el desarrollo y fortalecimiento del mismo; en cambio

[111]Díaz-Polanco, "La insoportable", 2008, p. 251.
[112] Hernández, "Movimiento", 2007, p. 78.

la segunda se posiciona sobre una plataforma que permita abrir nuevos canales de preservación cultural, política y social de las comunidades a fin de combatir y repeler la explotación y marginación que ejecuta sobre ellos el Estado.

Los diferentes enfoques de la autonomía como resistencia

Hecha esta aclaración sobre la interpretación del término autonomía, nos enfocaremos ahora en lo que se denominan hoy día perspectivas de la autonomía y las interpretaciones que se tienen sobre este concepto, o mejor dicho, expondremos las propuestas autonómicas que se han promovido para el ejercicio de sus derechos reivindicando su cultura e identidad.

Las propuestas autonómicas de los pueblos y organizaciones indígenas no giran en torno a un único modelo, sino que suelen tener grandes diferencias, principalmente en el ámbito político, "que es donde las situaciones en las que se dan actualmente regímenes autonómicos son tan variadas, y lo son también las formas que ha tomado la autonomía, que es difícil proponer mayor precisión de la autonomía en ese sentido".[113] Así, en un principio la autonomía se ha vinculado estrechamente con cuestiones étnicas, pero desde el momento en que los indígenas comenzaron a tener un mayor activismo y una mayor movilidad dentro del país, transformaron la idea negativa que se tenía de ellos como personas inferiores o atrasadas modificando la autonomía como una herramienta pasa ser diferenciados dentro de la igualdad. Hoy "la autonomía tiene una estrecha vinculación con la libre determinación -pensada como- un derecho de grupos subnacionales que por identidad diferenciada del resto de la población, pretende mantenerse como tal y evitar la asimilación, entonces, aunado a una serie de facultades y prerrogativas jurídicas y políticas de autogobierno, esa sí es la autonomía".[114]

En este primer momento se ubica el reconocimiento de los grupos indígenas, mismo que está basado en el convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) firmado en 1989-1990; pero el reconocimiento no se quedó únicamente en lo étnico sino que tocó también las estructuras políticas y sociales. A partir del movimiento del EZLN comenzaron a surgir demandas más tajantes hacia el Estado mexicano para el reconocimiento

[113] León Olivé, *Multiculturalismo y pluralismo*, UNAM, México, 2012, p. 177.
[114] David Chacón Hernández, *Democracia, nación, y autonomía étnica. El derecho fundamental de los pueblos indígenas*, Porrúa, México, 2009, p. 175.

de la autonomía política, la cual iba más allá de sólo reconocer su condición étnica, sino también su organización y su autogobierno, como en su momento lo quiso llevar a cabo la reforma del 2001 después de un disimulado diálogo del Estado mexicano con los pueblos indígenas. "En 1996, el EZLN y la representación del gobierno federal acordaron que los pueblos indígenas podrían ejercer su libre autodeterminación a través de la autonomía, pero no definieron, ni sancionaron ninguna modalidad práctica de aplicación".[115] Lo anterior dio origen, entre las confusiones y el ánimo de los pueblos indígenas para autoorganizarse, a la formulación de diferentes formas de autonomías, particularmente el debate centra su división en tres vertientes: *autonomía regional*, *autonomía comunal*, y yo agregaría, *la autonomía municipal.*

La *autonomía de regiones pluriétnicas* tiene su principal promotor en la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (ANIPA)[116] y se concibe como un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación, a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los demás sectores socioculturales.[117] Entre sus características generales presenta ser de carácter pluriétnico, concebido como un modelo de base territorial, que podría agrupar indistintamente a un universo de comunidades indígenas y mestizas, ejidos y municipios dentro de los límites de las regiones a definir.[118] Su principal teórico y defensor es Gilberto López-Rivas, quien propone "el establecimiento de un régimen de autonomía regional pluriétnica que se fundamente en la participación decisiva de esos pueblos en lo referente a las políticas y programas que les competan o afecten directa o indirectamente, en la conducción misma del país en todos los niveles de jurisdicción del Estado".[119]

La *autonomía comunal* por el contrario nació paralelo a la propuesta de la ANIPA y estimaba conveniente promover la autonomía en las comunidades indígenas, antes que idear

---

[115] Velasco *El movimiento* 2003, p. 173.

[116] La ANIPA es de acuerdo con el portal redindigena.net: un espacio de encuentro, reflexión y coordinación de los pueblos indígenas de México; es un espacio para buscar propuestas o alternativas de solución a las problemáticas comunes de nuestros pueblos. La ANIPA lucha por lograr el reconocimiento Jurídico, respeto y pleno ejercicio de los Derechos Fundamentales y Específicos de los Pueblos Indios, así como el diseño y ejecución de estrategias de autodesarrollo para mitigar y posteriormente erradicar la extrema pobreza de nuestros pueblos. Y está integrada por 54 pueblos indígenas de los 56 reconocidos por el Instituto Nacional Indigenista; cada uno de ellos representado por organizaciones tanto locales, regionales, interestatales y nacionales. Fuente: http://www.redindigena.net/organinteg/anippla.htm

[117] Díaz-Polanco, p. 17, vista en Hernández, "Movimiento", 2007, p. 87.

[118] Velasco, *El movimiento*, 2003, pp. 174-175.

[119] Gilberto López y Rivas, N*ación y Pueblos Indios en el Neoliberalismo*, Plaza y Valdés, México, 1995, p. 116.

una modalidad superior como lo era para ellos el modelo regional[120], bajo el argumento que: debido al alto grado de atomización de los pueblos indígenas cualquier posibilidad de régimen de autonomía debía comenzar en la propia comunidad indígena; pues esta 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.

Las propuestas más interesantes de la autonomía comunalista se desarrollan principalmente en Oaxaca, "a partir del autogobierno comunitario [que] ha sido uno de los bastiones defendidos históricamente por los indígenas, (…) esta posición, a pesar de ser la más sentida por los pueblos y la que busca construir la autonomía desde las bases locales, implica una difícil articulación con el Estado, en razón de la gran cantidad de comunidades existentes".[121]

Por último, se encuentra la proposición de la *autonomía municipal*, que parece ser, según Saúl Velázquez, un punto intermedio entre las otras dos propuestas antes mencionadas. La característica principal de este tipo de autonomía se posiciona sobre una división municipal "que se adapte a las afinidades etnoculturales de los indígenas"[122], es decir, "orientarse hacia proyectos autonómicos de remunicipalización que *construyan* la configuración de nuevos municipios *bajo la unificación* de comunidades fragmentadas de un grupo lingüístico *que vean* una alternativa política desde la cual ejercer su especificidad cultural y normativa propia".[123]

Básicamente estos modelos ejemplifican un panorama con respecto al tipo de autonomías que quieren establecer los pueblos indígenas, todas por un lado presentan ventajas y tienen sus defensores, tanto indígenas como intelectuales, pero es preciso señalar que a su vez, tienen desventajas. Sin embargo, la necesidad de establecer dentro de la Convención Nacional de Pueblos Indígenas un único tipo de autonomía por el cual luchar, orilló a la creación de fisuras y diferencias entre los integrantes de las organizaciones. La autonomía regional, presentada el 6 y 7 de agosto de 1994 en la Convención Nacional Democrática[124] (CND), por el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI) y la Central

---

[120] Velasco, *El movimiento*, 2003, p. 178
[121] Barabas, "Autonomías", 2005, pp. 166-167.
[122] Velasco, *El movimiento*, 2003, p. 185.
[123] Las cursivas son mías, Barabas, "Autonomías", 2005, p. 167.
[124] La Convención Nacional Democrática, fue el esfuerzo de un proceso de diálogo y articulación entre las diversas expresiones sociales y políticas del país sobre los problemas fundamentales de la nación y sus posibles

Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), (defendida y promovida posteriormente por la ANIPA, organización conformada del FIPI y la CIOAC en ese mismo momento) no terminó por convencer a los miembros participantes.

Si bien, la ANIPA tuvo el mérito de introducir en el país la discusión sobre la pertinencia de reconocer la autonomía de los pueblos como demanda central -su propuesta- la autonomía regional no podía ser el único modelo de autonomía, y seguir insistiendo en ello implicaba tratar de imponer modelos que no corresponden a la necesidad de los pueblos indígenas.[125] Principalmente por que la atomización que existió durante toda la colonia y primera mitad del siglo XIX permitió que los diferentes pueblos adquirieran una identidad y necesidades propias a pasar de su cercanía con otras comunidades.

"Finalmente, en los Acuerdos de San Andrés, los zapatistas aceptaron que el derecho a la autonomía indígena se ejerciera en los ámbitos que los pueblos indígenas la hicieran valer, lo que para la ANIPA representó una traición al movimiento indígenas. Terminando su alianza con ellos".[126] Pero no por ello dejó de apoyar las distintas luchas indígenas.

Lo anterior ejemplifica las diferencias que existen en torno al modo de concebir la autonomía por parte de los pueblos indígenas, no obstante, si hay algo representativo y que unifica sus demandas, es precisamente la tradición ancestral que tienen sobre el territorio en que se asientan y el ejercicio de sus prácticas a lo largo del tiempo que les construyó una identidad arraigada entorno a la comunidad a la cual pertenecen.

Por lo tanto, las autonomías que muchos municipios y pueblos han logrado establecer están fuera del margen de lo que representa realmente una autonomía integral, que es el punto más alto al que aspirarían este tipo de cuerpos dentro del Estado-nación, en donde, no existe una autonomía absoluta, pero que sin duda alguna coincide en muchas de sus demandas.

Incluso la existencia de una autonomía integral está muy por debajo de un autogobierno no cooptado y el desarrollo económico autogestionando en territorios

---

soluciones. […. así como] el esfuerzo por construir un espacio amplio, plural y representativo, con el mayor respeto a la expresión de puntos de vista divergentes, pero con el común denominador de la necesidad del cambio democrático. Fuente: http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=63, cabe destacar que la convocatoria fue promovida por el EZLN.

[125] Francisco López Bárcenas, "Rostros y caminos de los movimientos indígenas en México", en Fabiola Escárzaga, Raquel Gutiérrez, (coords.), *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, BUAP-Casa Juan Pablos, México, 2005, p. 178.

[126] López, "Rostros", 2005, p. 179.

jurídicamente reconocidos […] pues los indígenas buscan el reconocimiento legal sobre el territorio que habitan porque, aunque lo poseen, no hay norma jurídica que garantice su existencia como tal y les permita defenderlo de las expropiaciones y privatizaciones.[127]

En términos generales, la autonomía pensada desde el Estado y desde la realidad de los municipios y pueblos indígenas se contraponen en diferentes ámbitos, como es el caso de la representación política, el territorio y la diferencia, por un lado; y en el reconocimiento de las facultades constitucionales que la ley marca, por el otro; es el reconocimiento de todo una comunidad que ha sido minimizada a pesar de haber sido mayoría en siglos pasados. Coloquialmente se dice que los pueblos indígenas son extranjeros en sus propias tierras, pues estas siempre les han pertenecido; sus ancestros las trabajaron, las respetaron y las defendieron, siempre estuvieron ahí y nunca se fueron a pesar del hostigamiento que les generó el integrarse a un nuevo mundo que parece no tener lugar para ellos.

Hoy son una minoría y en esta nueva etapa parecen haber encontrado un respiro para la preservación de su identidad y su cosmovisión a través de una simple palabra que representa más que lo plasmado en un texto constitucional, una palabra que pisa fuerte y retumba dentro de las paredes del Estado, eso es lo que pelean, su: *autonomía.* Habrá que entender que la autonomía no es independencia ni implica soberanía, elementos indispensables en la constitución de un Estado [….] autonomía es, como está formulado en el propio concepto, una entidad menor en una entidad mayor única y soberana. En la autonomía, en su concepción pura, está indicada esa pertenencia de manera que el debate debiera ser en cuanto a las formas de esa relación y no en cuanto a una supuesta amenaza de desintegración de Estado-Nación.[128]

Hay que precisar que los tipos de autonomía antes mencionados son pensados y teorizados para los pueblos indígenas bajo el contexto de su lucha contra el estado asimilacionista y en sintonía con el movimiento zapatista, por lo que es prudente hacer la aclaración que esta autonomía no es precisamente la que se práctica dentro de los municipios de usos y costumbres en Oaxaca, pues cabe mencionar que muchos de los municipios de usos y costumbres no están integrados precisamente de población indígena.

---

[127] Barabas, "Autonomías", 2005, pp. 161-166.
[128] López y Rivas, *Autonomías,* 2004, p. 39.

¿Pero cómo se han relacionado los dos últimos tipos de modelos municipales dentro del contexto político nacional? En los siguientes apartados se describirá la forma en que se ha generado el desarrollo y las tensiones de estos municipios tanto en su interior como la relación con el exterior a partir de sus diferencias y similitudes.

Municipio autónomo y municipio de usos y costumbres ¿dos caras de una misma moneda?

El término autonomía en palabras de Díaz-Polanco se cargó de connotaciones prodigiosas, para unos, y de signos amenazantes para otros[129], principalmente por los distintos significados que simbolizó en los debates entre los estudiosos del tema. La inquietud principal fue el tema del separatismo, pero habrá que entender como ya se ha mencionado que "autonomía no es una renuncia a la soberanía estatal nacional, sino una distribución de atribuciones y funciones que pueden ser complementarias, exclusivas o restrictivas de poderes estatales, federales, regionales y municipales".[130]

Mientras en Chiapas se desarrollaba la propuesta autonómica, en Oaxaca se ponía en marcha otra alternativa, traducida como *municipio de usos y costumbres.* Esta propuesta, sin duda alguna, generó un sinfín de debates, sin embargo, no generó la gran ola de atención que tuvo el zapatismo entre estudiantes, intelectuales y organismos nacionales e internacionales.[131] A pesar de esto, se transformó en una propuesta legal e institucional para los municipios en el estado de Oaxaca que mantenían prácticas de organización política desde años atrás.

En el ideario, la discusión y el debate de ambas propuestas parecieran tener sus fundamentos sobre las mismas bases, no obstante, en la similitud presentan grandes diferencias; esto ha generado una confusión más en la discusión sobre la posición en que se encuentran los pueblos indígenas o no, con respecto a sus demandas y frente al Estado. Pero

[129] Díaz-Polanco, *Autonomía*, 2011, p. 150.
[130] López y Rivas, *Neoliberalismo*, 1995, p. 16.
[131] La movilización zapatista de 1994 fue una arista en donde se concentraron todas las miradas tanto del país como del planeta, teniendo una gran cobertura mediática y un gran número de intelectuales que empezaron a estudiar y teorizar la situación política de lo ocurrido, sin embargo, con mucha discreción en el estado vecino de Oaxaca, en 1995, hubieron transformaciones que si bien no atrajeron la atención de intelectuales y periodistas es digno de ser estudiado pues significó un efecto que ha permitido a los municipios mantener desde el ámbito legal el control de su política y de sus tierras.

¿cuál es el vínculo existente entre el municipio de usos y costumbres y el municipio autónomo? Y ¿precisamente en donde radican las diferencias que abren la brecha de una posible separación, si realmente existe alguna? quizá parezca redundante tal situación, pero con el simple hecho de nombrar una institución de forma diferente, se le está asignado un carácter y atribuciones distintas.

Las diferencias vienen a ser en los siguientes aspectos:

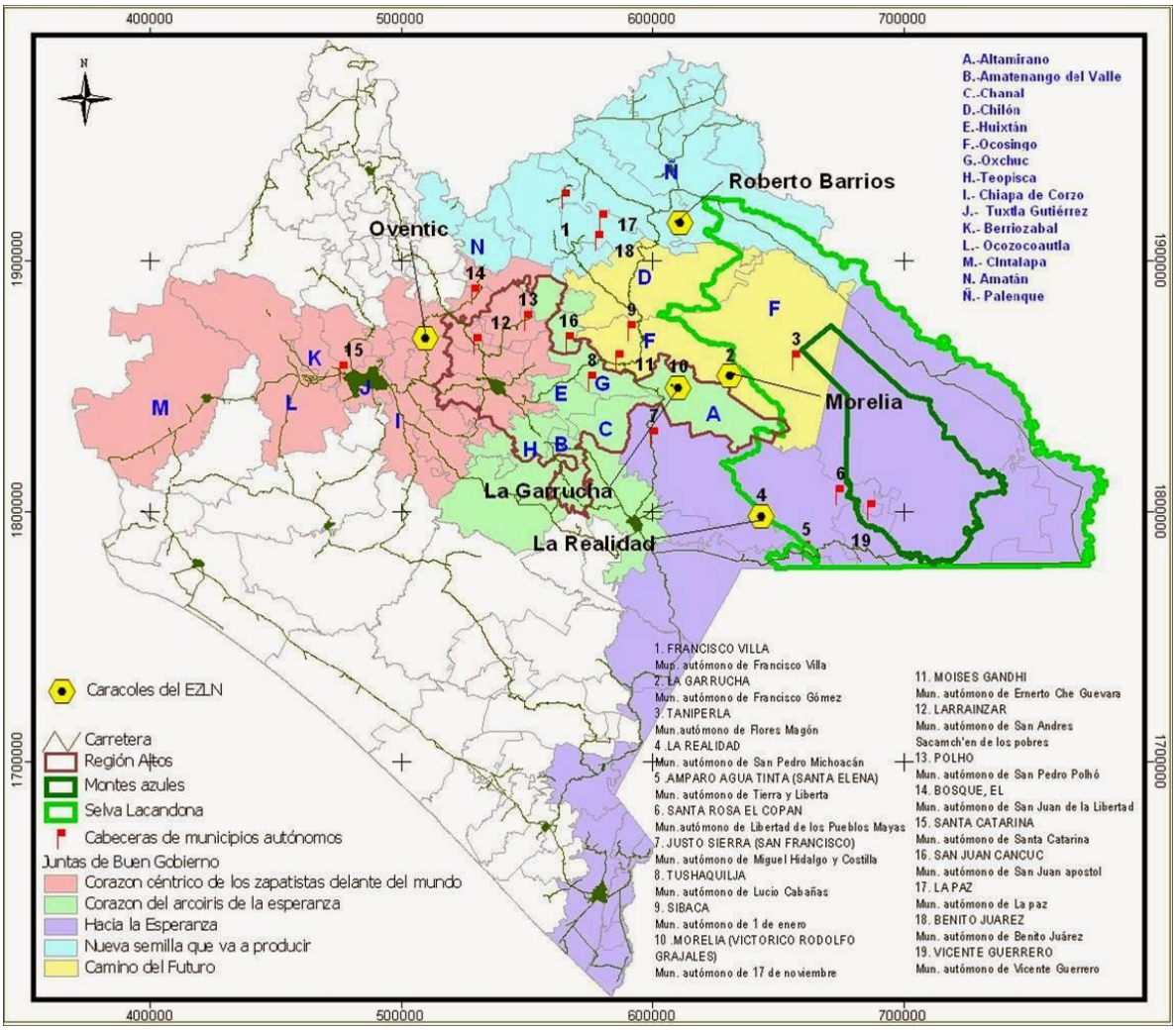
1) El municipios autónomo hace referencia únicamente a la organización de los pueblos indígenas y el municipio de usos y costumbres engloba tanto a los pueblos indígenas como a aquellos que no lo son.

2) El municipio autónomo no tiene un reconocimiento legal en tanto que el municipio de usos y costumbres ha sido reconocido (con sus aciertos y defectos) únicamente en la Constitución oaxaqueña.

3) El municipio autónomo propone un control más amplio en la organización y control de sus municipios entrando en tensiones con los otros niveles de gobierno, el municipio de usos y costumbres en primera instancia se redujo a una mera forma de elección de representantes, pero en la actualidad ha dado pie para una organización más amplia además de que si sostiene conexiones con los otros niveles de gobierno.

Por ejemplo, los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas y las Juntas de Buen Gobierno se ubican dentro de las jurisdicciones de los municipios constitucionales, sobreponiéndose a la delimitación geográfica institucional -véase mapa 1- rompiendo con ello el diseño institucional de la federación, situación que imposibilita de manera institucional su reconocimiento.

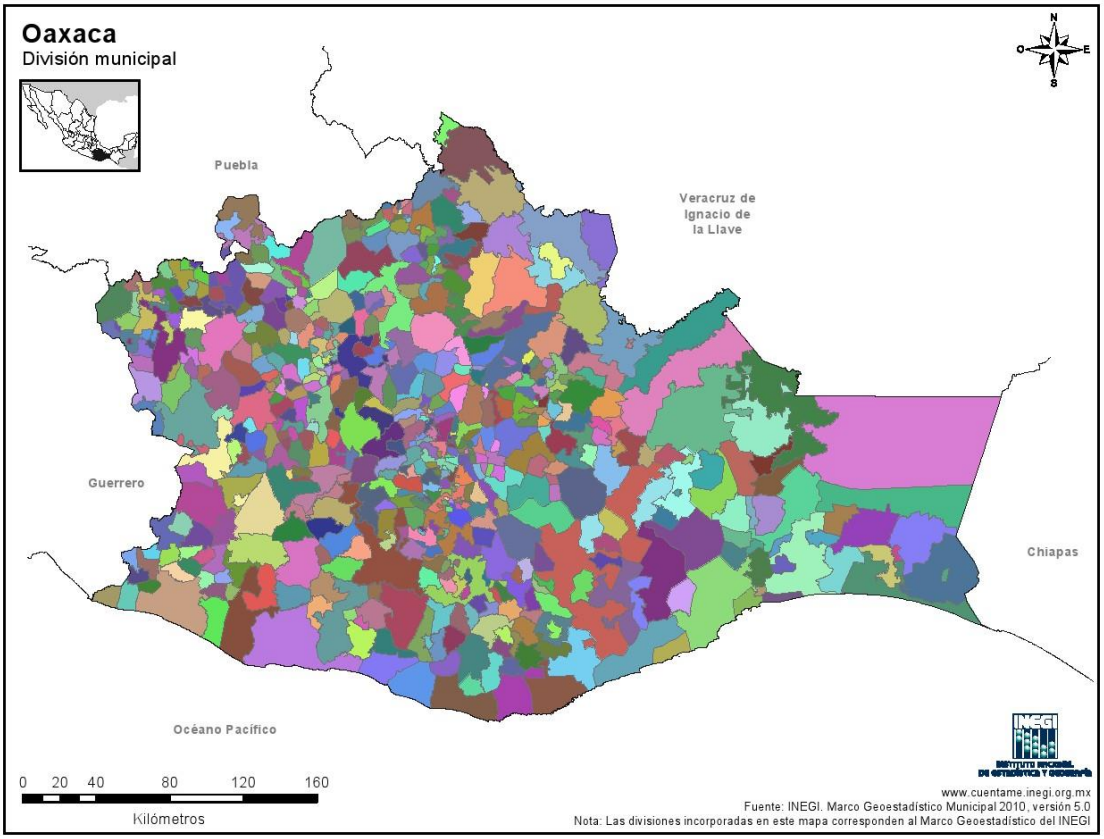
Mapa 1. Ubicación de las Juntas de Buen Gobierno y Municipios Autónomos Zapatistas dentro de la limitación geográfica del estado de Chiapas



Fuente: datuopinion.com

Por el contrario en Oaxaca se puede ubicar una amplio número de divisiones territoriales, mismas que prueban la capacidad autonómica que mantuvieron los pueblos para poder defender sus respectivos territorios, que si bien tuvieron modificaciones, no por ello terminaron fuera de ellos -véase mapa 2-.

Mapa 2. Distribución municipal del estado de Oaxaca



Fuente: INEGI, 2012.

En Oaxaca, los usos y las costumbres son elementos propios que articulan la comunidad los cuales han persistido a través de los años; en los pueblos indígenas son la base de la organización social y la estructura medular de su funcionamiento. Hoy Su institucionalización en el ámbito político para nombrar representantes se traduce a partir de un sistema que los pueblos han venido perfeccionando, principalmente desde la colonia hasta la actualidad; adaptándose a los diferentes cambios y transformaciones que ha sufrido el país, como se ha hecho mención a lo largo el capítulo primero.

Los usos y costumbres en la actualidad se han modificado y se han erigido como sistemas políticos propios, “la palabra uso, como la voz costumbre se refieren a prácticas reiteradas dentro de un cuerpo jurídico y político, que podemos advertir en la vida cotidiana de los pueblos indios, y que son en suma parte de la cultura, de la identidad propia de las comunidades; esto conlleva la determinación de la elección de sus autoridades bajo diversas

formas en asambleas, es decir, el uso o costumbre electoral forman parte del llamado sistema normativo interno, este último es un término más preciso para definir las normas propias de cada etnia".[132]

Los usos y costumbres desde la visión que marcó la antropología, en un plano político para la elección de representantes mantiene un vínculo muy estrecho con las ceremonias y las festividades, prácticamente su organización nació de la celebración y de ahí se traspasó el modelo al campo de lo político. Sin embargo, existe una separación en cuanto a los cargos pues estos pueden ser divididos bajo tres rubros: los comunales, los civiles y los religiosos. En el caso de los primeros se trata de aquellos que están íntimamente vinculados al sentido de pertenencia de la comunidad como el Consejo de Ancianos o los representantes de la Asamblea General del pueblo. Para el segundo tipo, si bien también están vinculados al servicio con la comunidad su funcionamiento se da dentro de los márgenes del ayuntamiento encargados del funcionamiento político y administrativo de la comunidad, por ejemplo, el presidente municipal o los regidores. Y por último están los cargos religiosos, como la mayordomía, que tienen su autoridad a partir de la elaboración de la festividad del santo patrono o todo lo relacionado con las cuestiones eclesiásticas. Aunque los diferentes cargos están separados, los ejercicios de cada uno de ellos se interrelacionan, pues todo lo relativo a la organización de la comunidad hace que forme un solo cuerpo, además de que en mucha comunidades, para escalar dentro de cada uno de los cargos es indispensable haber servido previamente en otros.

En su momento, señala Guido Münch "las Repúblicas de Indios fusionaron las tradiciones municipales de los indios y los españoles"[133], los primeros involucraron todo un conglomerado de costumbres que habían ejercido incluso años antes de la Colonia, de los segundos adaptaron la forma "institucional" de representación que modificaron bajo un *sistema de cargos*.

Actualmente, "el ciclo festivo de cada comunidad indígena del país es también reloj comunitario que acopla las actividades públicas a los ritmos del año, sincroniza los

[132] Petra Armenta Ramírez, "Elección por usos y costumbres en México", en *Letras Jurídicas*, p. 4.
[133] Guido Münch Galindo, *La organización ceremonial de Tehuantepec y Juchitán*, UNAM-IIA, México, 2006, p. 64.

comportamientos sociales y asegura la reproducción de los eventos colectivos"[134], por tanto es un eje angular de la organización de los pueblos y municipios que está basado en la jerarquía del mismo sistema de cargos, al respecto Carmagnani considera que "la jerarquía es el principio básico de la organización política y social de los territorios indios, [y] la fiesta parece reproducir ese principio en una escala menor y, sin embargo, igualmente diferenciada".[135]

De acuerdo con estas idea pareciera que el *sistema de cargos* fue elaborado a partir de los puestos que detentaban los pobladores en las fiestas, mismas que estaban estrechamente vinculadas a la tradición religiosa. Así, la fiesta significó un punto en donde los indígenas preservaron gran parte de lo que mantienen hoy en día, pero más allá de los cargos asumidos para la organización de la actividad religiosa, fue en el ejercicio y nombramiento de los cargos civiles donde las comunidades mantuvieron el control de sus comunidades.

Por otra parte, de acuerdo con Saúl Milla, "la injerencia de los cargos de presidente, alcalde, regidor y mayor en el ámbito festivo encuentra su fundamento en las formas de organización comunitaria que surgieron de la administración colonial y de la empresa evangelizadora de los dominicos. La instalación de las Repúblicas con mayoría de indios, durante el siglo XV, negaba a los indígenas el acceso a los puestos directivos de la Colonia pero al mismo tiempo les concedía un gobierno local semiautónomo y permitía, por ley, la conformación de un cabildo indígena organizado bajo el modelo de ayuntamiento occidental. De acuerdo con Aguirre Beltrán, las Repúblicas de Indios se regían por un cabildo de cargos escalafonarios, constituido por un cacique o señor, un gobernador, uno o dos alcaldes, varios regidores y un número variable de funcionarios menores, entre los que permanecieron los antiguos topiles".[136]

Dadas estas características, los pueblos indígenas se refugiaron en las festividades religiosas, en donde encontraron un resguardo a su condición de inferioridad que el otro mundo les había asignado, por lo tanto, el municipio de usos y costumbres actual trata de mantener y reivindicar una práctica que han ejercido desde siglos atrás misma que está basada

---

[134] Saúl Millán, *La ceremonia perpetua. Ciclos festivos y organización ceremonial en el sur de Oaxaca*, INI, México, 1993, p. 44.
[135] Millán, *La ceremonia*, 1993, p. 18.
[136] Millán, *La ceremonia*, 1993, p. 104.

no en un principio individual, sino al contrario en principios colectivos, donde la comunidad representa un solo cuerpo. Continuando con el tema de la festividad, durante todo el avance y desarrollo del país "la organización ceremonial no sólo funcionó para un pueblo en particular, sino para un conjunto de pueblos en pequeñas regiones geográficas donde existieron fuertes nexos de integración sociopolítica, presentes en las rebeliones indígenas durante la colonia. Esta fue la respuesta a la política de dominación que pretendió desvincular las regiones indígenas para reducirlas a la nueva relación de pueblos sujetos a una cabecera administrativa. En el fondo, la tradición festiva unida a los sistemas de cargos públicos conformó un sustrato de resistencia común a la opresión".[137]

Pero en la actualidad el sostener este argumento de manera generalizada es arriesgado, pues los pueblos tienen una larga tradición en cuanto a elección de representantes se refiere, a partir de las constituciones de corte liberal que le exigía funcionario públicos de acuerdo a ley, pues como se observa en un amplio número de comunidades en la actualidad pelean por los espacios civiles, siendo los cargos religiosos figuras con autoridad moral.

Los modelos alternativos municipales

En el presente apartado se intenta llevar a cabo un radiografía de como los dos tipos alternativos de municipalidad en el país, a raíz de sus características particulares, han desarrollado cierta organización de manera interna y con el exterior que por momentos ha tensado , para ellos se comenzará abordando el caso chiapaneco y posteriormente el caso de Oaxaca.

La experiencia del municipio autónomo en el diseño nacional

Como ya se ha mencionado, contrario a lo que sucede en Oaxaca, los municipios autónomos de Chiapas tienen que seguir ejerciendo sus demandas bajo un estandarte de mayor resistencia y presiones por parte del gobierno, ante lo cual han recurrido al uso de las armas y la insurgencia. En Oaxaca, a diferencia de lo que sucede en Chiapas, los indígenas han logrado afianzar el control de sus tierras, a través de la institución municipal[138], una

[137] Münch, *La organización*, 2006, p. 52.
[138] Recondo, "Usos", 2001, p. 93.

diferencia sustancial con la lucha de los pueblos chiapanecos, porque su proyecto concentra un conflicto más latente con el Estado y sus demandas van más allá de un simple reconocimiento de autoridades.

Las voces que surgen desde la selva Lacandona, tienen objetivos más concretos, no trata de una propuesta vaga, sino de exigencias que van aunadas a demandas que reivindiquen la opresión y explotación en las que se han mantenido a los pueblos indígenas no sólo de Chiapas, sino de todo el país. En palabras de Bonfil Batalla sería desempolvar y traer a la luz ese *México profundo* sepultado por el *México imaginario.*

¿Pero dónde inició todo este proceso de los municipios autónomos? La travesía comienza el 19 de diciembre de 1994 cuando el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), dio a conocer la formación de treinta y ocho nuevos municipios, que durante cuarenta meses, hasta abril de 1998, se organizaron, crecieron y resistieron en silencio[139]. La dinámica se centró en el desconocimiento al mal gobierno y en una confrontación directa contra el Estado, misma que fue el pretexto del gobierno para reprimirlos.

El argumento de las bases legales

El modelo de municipio autónomo propuesto por el EZLN tiene su base jurídica en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que atribuye al pueblo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; basándose en esta justificación, los pueblos indígenas de Chiapas idearon un modelo que les permitiera conservar su identidad, sus tradiciones, su territorio, sus recursos naturales y evitar de ese modo la trasgresión por parte del Estado-nación.

Sin embargo, este argumento tiene sus debilidades, principalmente porque lo establecido en el artículo 39 constitucional hace referencia al cambio de la forma de gobierno en su ámbito general bajo un consenso nacional y ante la demanda de un sector reducido de la población, por lo que en palabras de López y Rivas, "dicha propuesta es inconstitucional e insostenible ya que de acuerdo al artículo 39 la soberanía en el interior de la nación descansa en el pueblo y, en consecuencia, es factible que sectores fundamentalmente de la sociedad se

[139] Adriana López Mojardín, y Dulce María Rebolledo Millán, "Los municipios autónomos zapatistas (1999)", en *revista Chiapas*, n° 7, México, 1999, p. 1.

manifiesten por modificaciones y reforma de la Carta Magna, y de que, incluso, se resuelva la convocatoria de un congreso constituyente".[140]

Ante ello se da paso a modelos residuales, donde se faculta a los estados a legislar lo que no está legislado en la federación, como fue el caso del reconocimiento de municipios de usos y costumbres en Oaxaca. La propuesta que expresa López y Rivas se centra en modelos de regiones autonómicas los cuales se deberían establecer con una modificación al artículo 40 de la Constitución y a su vez el artículo 43 en donde se debería incluir a las regiones autonómicas pluriétnicas como partes integrantes de la federación.[141]

Finalmente, el autor considera que el establecimiento de un régimen de autonomía requiere de un marco constitucional que exprese en todo su articulado el carácter pluriétnico de la nación y que no quede estipulado en un solo artículo.[142] Como se observa, las demandas que parten de los defensores e ideólogos de los municipios autónomos apuntan más a una transformación del Estado y del modelo de nación en general.

El conflicto de la autonomía: el surgimiento de instituciones alternativas y la confrontación con el Estado

Para el estudio de los municipios autónomos en Chiapas, en comparación con los municipios de usos y costumbres en Oaxaca, existe una amplia literatura sobre el fundamento y desarrollo de los mismos, en este apartado, se intenta exponer la pugna que existe por parte de este tipo específico de municipio dentro de la nación, misma que describo.

El principal conflicto se centra en el establecimiento de municipios *de facto*, mismos que no son reconocidos por el gobierno mexicano y que por el contrario intentó en su momento desarticularos. Esta primera característica se centra en la facticidad y la validez uno de los pilares principales de la punga entre los municipios autónomos y el Estado. Y es que este tipo de organización es una propuesta nueva que va más allá de establecer un simple municipio, "desde abajo, las comunidades en rebeldía han roto con las jerarquías de poder tradicionales. Terminaron con el monopolio de la representación política de ladinos y

[140] López y Rivas, *Nación*, 1995, p. 95.
[141] López y Rivas, *Nación*, 1995, p. 95.
[142] López y Rivas, *Nación*, 1995, p. 97.

caciques indios, fracturaron las instituciones cerradas que los excluyen y reorganizaron los circuitos económicos y de intercambio".[143]

El objetivo era poner en marchar un proyecto que naciera de la organización de los grupos indígenas, y que por tanto, no fuera impuesto por la federación o el gobierno, de manera que los pueblos pudieran mantener el control de su territorio, sus recursos y sus representantes. Todo lo anterior ejercido mediante el "*derecho a la autodeterminación* de los pueblos indígenas consistente en el establecimiento de un tipo de relación entre el Estado nacional y grupos étnicos en la que se propone el reconocimiento de un nuevo orden de gobierno más allá de los existentes actualmente en México, y que implica un reconocimiento jurídico, político y sociocultural de sus derechos a ejercer el autogobierno, controlar su territorio, ejercer su jurisdicción sobre el mismo y participar en las instancias de representación existentes en el país".[144]

Se pensaba en "un nuevo pacto entre la federación-estados–municipios que acabe el centralismo y permita autonomía económica y cultural […] No pedimos separación –señalaría en esa ocasión el Subcomandante Marcos-, solo respeto a la lógica federal. Lo que sería la mejor forma: que cada pueblo, cada grupo, se de autonomía. Los pueblos si son capaces de autogobernarse. Tienen derecho a gobernarse como indígenas y cada grupo étnico a gobernarse con autonomía y pueden manejarse en aspectos económicos y culturales".[145]

De modo que, se trató de demostrar que los pueblos indígenas eran capaces de poder desarrollar las tareas de autogobierno, dejando de lado la influencia del Estado en sus asuntos y la imagen que se tenía de ellos como personas atrasadas, misma que había fracturado y violentado su organización.

Bajo esta lógica de tensiones entre el Movimiento Zapatista y el Estado surgieron *los caracoles*, que es una agrupación de varios municipios autodenominados autónomos -más concretamente llamados Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ)-, que integran comunidades de varias zonas de influencia zapatista en rebelión[146], prácticamente

[143] Hernández, "Movimiento", 2007, p. 93.
[144] Alejandro Cerda García, *Imaginando zapatismo. Multiculturalidad y autonomía indígena en Chiapas desde un municipio autónomo*, UAM, México, 2011, p. 26.
[145] Velasco, *El movimiento*, 2003, pp. 151-152.
[146] Chacón, *Democracia*, 2009, p. 307.

confrontaron de este modo la organización del municipio libre y sus localidades y con ello las bases legales de la nación.

Pero "¿Qué criterios se utilizaron para definir estas regiones? Díaz-Polanco, al respecto responde que todavía es pronto emitir un juicio seguro, pero que todo indica que se tomaron en cuenta: 1) la unidad histórica que nace de prácticas comunes o las relaciones que se han consolidado (o están en trance de consolidar) una nueva entidad sociocultural y territorial; 2) consideraciones para restructurar y equilibrar el peso de los municipios y pueblos en las regiones a favor de un reacomodo territorial".[147]

Dentro de su organización, "los MAREZ se superponen geográfica y políticamente a los municipios constitucionales, y de forma paralela a la oficial, deciden su propia organización educativa, de salud y jurídica. La resistencia representa no aceptar proyectos ni dinero del gobierno".[148] Esta razón es precisamente el origen del conflicto entre ambas partes (gobierno y EZLN) y la razón suficiente para que no se haya concretado tanto los acuerdos de San Andrés, como la iniciativa de ley de la COCOPA.[149]

De modo que lo planteado por la movilización del EZLN dio como resultado la especulación dentro del diseño federal, precisamente en materia constitucional, que fue el punto central a reformar, para el efectivo ejercicio de derechos, autonomía y libre determinación de los pueblos. Ante tales especulaciones el peligro de la propuesta indígena en materia constitucional, fue la interpretación sobre la posible ruptura de la unidad nacional y de la soberanía, sin embargo, poco se dijo sobre la necesidad de que la reforma indígena

---

[147] Díaz-Polanco, "La insoportable", 2008, p, 260.

[148]Informe ZIPAS, citado por: Chacón, "*Democracia",* 2009, p. 307.

[149] La "Ley Cocopa" fue elaborada en diciembre de 1996 por los legisladores de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa). Los legisladores pertenecieron a los 4 partidos políticos más importantes: el PRI, el PAN, el PRD y el PT. Esta iniciativa de ley no la hicieron los zapatistas, sino los legisladores […] La llamada "Ley Cocopa" retoma lo más importante de los primeros Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno y el EZLN en febrero de 1996: reconoce el derecho a la autonomía incluyente de los pueblos indígenas (es decir, que se reconoce su diferencia pero siguen siendo mexicanos) sin romper la unidad nacional, respetando los derechos humanos, especialmente de la mujer indígena. También señala que los pueblos indígenas deben ser tomados en cuenta en la toma de decisiones que los afecten. Que se debe respetar y promover su cultura. Y que se debe garantizar que su voz sea escuchada y atendida, y que tienen derecho a tener representaciones en el Congreso de la Unión y en los Congreso de los estados. En lo fundamental, la "ley cocopa" reconoce constitucionalmente una realidad: los pueblos indios son parte de México y tienen sus propias formas de organización social y política, es decir, tienen el derecho a ser indígenas y a ser mexicanos. Fuente: Centro de Documentación sobre Zapatismo, http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=407

camine de la mano con el fortalecimiento del federalismo entendido en su profundo significado.[150]

La constitución de nuevas formas políticas de organización, una instituida desde la consolidación del Estado mexicano y la otra desde las bases indígenas, parecieran ser el sendero donde los caminos se bifurcan, no obstante, deberían ser un punto en el cual el camino deje de ser angosto y por el contrario se amplíe para dar cabida a esos otros cuerpos políticos en resistencia, con el fin de complementar la realidad de nuestra sociedad.

El conflicto en que cayó la negociación del EZLN y el gobierno mexicano suscitó una amplia gama de críticas entorno al sistema político, esto orilló la suspensión del dialogó entre ambas partes, y con ellos la creación de autonomías de facto, que en palabras de Consuelo Sánchez se trata de establecer autonomías en donde los sujetos que las construyen busquen organizar la vida de sus comunidades de modo diferente, a partir de nuevas normas e instituciones, basándose en sus sistemas culturales; al tiempo que se enmarcan en la lucha contra la normatividad e institucionalidad estatal dominante, que excluye a los pueblos indígenas, en tanto colectividades, de todos los ámbitos de la organización sociopolítica del país.[151]

Por su parte, Díaz-Polanco considera que los municipios -concebidos desde la óptica del municipio libre- no son estructuras adecuadas en las que los pueblos puedan desarrollar una autentica vida autonómica, por las razones siguientes: a) la facultades legales de que disponen los municipios son muy limitadas; b) no pueden "coordinarse y asociarse" entre sí, excepto para la "prestación de los servicios públicos que les corresponda", y sobre todo, c) su autodeterminación política se encuentra fuertemente restringida en favor de los poderes de estado correspondiente".[152]

Este punto es clave en el distanciamiento de los municipios autónomos y los de usos y costumbres, porque desde esta perspectiva se considera que el simple reconocimiento no es la salida a las demandas indígenas pues se agota únicamente en el punto de elección de

---

[150]Magdalena Gómez, "Las estrategias políticas del Movimiento indígena. La autonomía en la antesala: la paz inconclusa (el caso mexicano 1995-2003)" en Fabiola Escárzaga, Raquel Gutiérrez, (coords.), *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, BUAP-Casa Juan Pablos, México, 2005.
[151] Consuelo Sánchez, "Estados y autonomías en democracias contemporáneas", en Natividad Gutiérrez Chong (coord.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, UNAM-IIS-P y V, México, 2008, p. 286.
[152] Díaz-Polanco, "Autonomía", 2011, p. 224.

representantes y por lo tanto ya no permite desarrollar más allá los derechos indígenas y su libre determinación que contempla proyectos, de salud, jurídicos, educativos, económicos y culturales, pero como se verá en el siguiente apartado, no es tan sencillo hacer esta afirmación debido a que la experiencia de los pueblos oaxaqueños se h convertido en la apropiación de sus espacios comunitarios.

Por lo tanto, aquí es donde entra la autonomía vinculada como región, y por ende, donde, las innovaciones de las autonomías zapatista, comprenden la articulación y agrupación de comunidades en nuevas esferas de coordinación autonómicas en las escalas municipal y regional. Las organizaciones de la autonomía a escala municipal abarca la articulación de comunidades en una nueva estructura de gobierno municipal autónomo: los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ); y la organización de la autonomía a escala regional comprende, la articulación y coordinación de comunidades y municipios autónomos en una estructura de gobierno regional: las Juntas de Buen Gobierno.[153]

Esta o estas organizaciones intentan reivindicar el ejercicio del poder basado en la comunidad o el pueblo, para ello la asamblea (al igual que en los municipios de usos y costumbres) representa el lugar, ya no como símbolo sino como ejercicio de derechos políticos, en el cual todos pueden construir las decisiones que consideran beneficiarán a todos sus miembros.

Por otra parte, los cargos son rotativos, y se distancian un tanto de los periodos de las alcaldías, pues su competencia es juzgada a partir de sus hechos, por lo tanto, "cada representante queda delegado para un ámbito de la administración del municipio autónomo y son revocables en caso de no cumplir cabalmente con los mandatos de la asamblea de las comunidades, con esta dinámica la acción y competencia de cada municipio autónomo depende de la voluntad de sus miembros y del grado de consolidación del mismo.[154]

Como sostiene Hernández, "los representantes escogidos por las Juntas de Buen Gobierno tendrán mandatos amplios pero precisos de sus bases, que podrán revocarlos si no cumplen con lo decidido por las asambleas. Contarán además, con la colaboración de las autoridades tradicionales o de los Consejos de Ancianos, mezclando así lo nuevo y lo

[153] Sánchez, "Estados", 2008, p. 290.
[154] Los municipios autónomos zapatistas, disponible en http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/marez.htm#2.2

centenario y renovando así igualmente el modo de considerar y aplicar los usos y costumbres que son marco legal en las comunidades indígenas".[155]

Otro elemento innovador que está aportando las bases zapatistas, es precisamente que cada una de las regiones autónomas zapatistas es multiétnica, esto es, están conformadas por diferentes etnias, entre las que se incluyen los mestizos, por lo que, tal composición sociocultural nos está indicando que la traza de las regiones zapatistas no se definió a partir de criterios etnolingüísticos, ya que no demarca un territorio para cada grupo hablante de una misma lengua.[156] Un rasgo más que los diferencia de los municipios de usos y costumbre implementados en Oaxaca.

No se trata de anular los pisos existentes -afirma Díaz-Polanco-, sino de crear uno nuevo que permita resolver un sin número de problemas acumulados históricamente[157], con esto, se está hablando de un nivel en el cual se integre a los diferentes grupos indígenas del país no únicamente como parte del folklore o de un rostro cultural que proyecta al país a nivel internacional, sino de integrarlos políticamente, con los sistemas que han edificado y que les ha permitido un funcionamiento aceptable; sistemas adheridos a su realidad y cuyas transformaciones surjan de sus experiencias y no impuestas desde una realidad que no les es propia y la cual no está hecha para sus características.

Han pasado ya cinco titulares en el ejecutivo federal y sus correspondientes legislaturas, se han agudizado los cambios económicos, políticos y sociales del país, del mismo modo que estamos de cara a una crisis de representación política, al respecto, la movilización indígena se sigue desarrollando de forma paralela, numéricamente su impacto ya no es el mismo y por ende la fuerza que tuvieron en su momento ya no tiene la misma intensidad, no obstante, a pesar de ser hoy una minoría muy reducida se han visto cobijados por intelectuales y demás sectores de la sociedad mexicana cuyo apoyo le ha dado un segundo aire por mantener su la lucha autonómica.

El Movimiento Zapatista hasta la fecha no ha logrado concretar sus demandas por lo que se tienen que desenvolver bajo un marco de resistencia y rebeldía, pero "nublada por los

[155] Hernández, "Movimiento" 2007, p. 96.
[156] Sánchez, "Estados", 2008, p. 290.
[157] Díaz-Polanco, "Autonomía", 2011, p. 225.

pleitos de la clase política nacional, la construcción de autonomía en Chiapas arroja experiencias fundamentales para la reconstrucción de México desde abajo".[158]

La reconstrucción es vista con malos ojos, el sistema político y las instituciones ya están dadas de acuerdo a sus impulsores, estas funcionan con efectividad y en los límites legales, mismos que garantizan su funcionamiento efectivo, por lo que, aceptar las demandas de los municipios autónomos es darle el control sobre su territorio y debilitar a la federación y sus instituciones, se piensa en la visión desde arriba.

Los Acuerdos de San Andrés se convirtieron en una alternativa diferente que se ofreció para iniciar las transformaciones, no de todo el país pero si de un sector determinado que se ha vuelto una minoría, de acuerdo a Juan Anzaldo Meneses, así como muchos otros analistas, lo pactado por las partes fue un nuevo orden jurídico para que en la Constitución se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas, no sólo sus derechos individuales, de personas, sino también sus derechos colectivos, de pueblos originaros de nuestra nación.[159]

El municipio autónomo, fuera de los márgenes de la ley también implica dos signos distintos que contrarrestan con el sistema político actual. El primero expresa las convulsiones de un vasto movimiento democratizador impulsado por el zapatismo, que ahora bajo la bandera de la autonomía, se expresa como lucha por la creación de poderes locales y regionales, por la constitución de autogobiernos, por el control del territorio, y en suma, por erigir una democracia con un perfil de justicia.[160]

En el marco anterior se expresa de manera resumida por lo que luchan los pueblos zapatistas, es decir, sus demandas expresadas a modo de cambio por parte de uno de sus más reconocido ideólogo y su defensor: Héctor Díaz-Polaco.

El otro signo, es el despliegue de una estrategia contrainsurgente, concebida para los llamados conflictos de baja intensidad. Del choque de estos dos polos surgen las pugnas sociopolíticas. El régimen ha apostado a la putrefacción del espacio zapatista, como vía para derrotar el EZLN y las iniciativas democráticas.[161]

---

[158] Hernández, "Movimiento", 2007, p. 101.
[159] Arnaldo Meneses, "Derechos indígenas: una guía y estrategia para el cambio", en *Ce Ácatl*, núm. 861997, p. 37, Citado por: Velasco, "*El movimiento"*, 2003, p. 156.
[160] Díaz-Polanco, "La insoportable", 2008, p. 258.
[161] Díaz-Polanco, "La insoportable", 2008, p. 258.

Bajo este argumento se posiciona la resistencia de los municipios autónomos, que ha obligado a los pueblos a cerrarse al exterior, los embates que desde el gobierno federal y desde el gobierno local, generaron su repliegue, el cese de la negociación y una reforma constitucional en el año 2001 que fue desconocida por los mismos al considerarla una traición a los movimiento indígenas del país. El gobierno bajo un esquema de represión "tuvo poder para destruir las chozas pequeñas en que despachan las autoridades militares zapatistas, o detener a algunos de sus dirigentes, pero no fue capaz de desmantelar así la rebelión, porque ésta nace y se reproduce en otro terreno: el de los pueblos y las familias extensas que los integran; y, porque al hacerlo debió pagar un enorme precio en términos generales ante la opinión pública.[162]

La experiencia del municipio de usos y costumbres en el diseño nacional

Las condiciones geopolíticas de la entidad oaxaqueña dan muestra de un estado muy diferente a los demás que componen la nación; "Oaxaca en su territorio concentra casi la cuarta parte de los municipios mexicanos, 570 de los 2,400 municipios de la federación. En términos poblacionales 55.5 % de los oaxaqueños habita en localidades menores de 2,500 habitantes. Sólo el 22.5 % de la población habita en localidades de 15,000 habitantes o más".[163]

De los 570 municipios[164], la mayoría de ellos se eligen y dan prioridad a los usos y costumbres, hasta inicios de 2014, 417 municipios continuaban la elección de sus representantes por el sistema de usos y costumbres y el resto, 153, lo realizan por el régimen de partidos políticos. Aunado a ello, "El estado de Oaxaca ocupa el primer lugar del país en cuanto a población indígena: de 3, 405,990 habitantes en la entidad, el 34.2% son indígenas (1, 165,186 personas)".[165]

---

[162] Hernández, "Movimiento", 2007, p. 101.

[163] Recondo, David, "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS, México, 2001, p. 95.

[164] De acuerdo con la Ley municipal para el Estado de Oaxaca, Los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, podrán tener las siguientes denominaciones políticas: Ciudad: cuya población no sea menor de veinte mil habitantes; Villa: cuya población no sea menos a dieciocho mil habitante; Pueblo: cuya población no sea menor a quince mil habitantes; Ranchería: cuya población no sea menor de diez mil habitantes; Congregación: cuya población no sea menor a cinco mil habitantes y; Núcleo rural: cuya población sea de al menos quinientos habitantes. Fuente: Ley municipal para el Estado de Oaxaca.

[165] Fuente: INEGI 2010.

El amplio número de municipios que existen en la entidad da origen a la presencia de municipios cuya población es únicamente de 93 habitantes, como es el caso de Santa María Jicotlán, y otros como el municipio de San Mateo Tlapiltepec que apenas llegan a una población de 234 habitantes, por otra parte hay municipios como San Juan Bautista Tuxtepec que alcanza un aproximado de 155 766 habitantes.[166] Lo anterior da muestra de un Estado que se encuentra disperso y cuyos centros poblacionales se remontan siglos atrás.

Hernández Díaz y Juan Martínez –al igual que otros autores como Edgar Mendoza y Antonia Escobar Ohmstede-, sostienen que la existencia actual de este alto número de municipios que coexisten en la entidad se debe principalmente a la capacidad histórica en el ejercicio de la autonomía, que en el caso oaxaqueño, es desplegada también por la comunidad, además de que el control del ayuntamiento fue el que le permitió un mayor control político y económico, a partir del nombramiento de funcionarios tradicionales y la administración de los recursos comunales.[167] Estrategia que se llevó a cabo por la ligera implementación en el estado de la Constitución de 1824.

La formulación de los municipios de usos y costumbres: ¿Una reforma gubernamental o el reconocimiento legal de lo ya existente?

El año de 1995 fue crucial, no solo para los pueblos indígenas, sino también para todo el país, en ese año se aprobó en Oaxaca la reforma constitucional que daba legalidad a la práctica de usos y costumbres que los indígenas habían ya ejercido fuera de los marcos de la ley, lo que significó para muchos "el inicio del reconocimiento de los demás ámbitos de la vida de dichas comunidades y municipios".[168]

Desde los órganos oficiales de representación para la institucionalización de esta práctica se reformó no solo la Constitución del estado de Oaxaca, sino además se añadió todo un apartado (apartado IV) al Código de Instituciones políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) que aprobaba la denominación del municipio de usos y costumbres y

---

[166] Fuente: INEGI, 2010. http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div_municipal.aspx?tema=me

[167] Véase: Hernández y Juan, *Dilemas*, 2007. Y, Mendoza *Municipios* 2011.

[168] Cipriano Flores Cruz, "La autonomía de los pueblos originarios mediante el reconocimiento del Sistema de Usos y Costumbres: La experiencia de 1995", en Diódoro Carrasco Altamirano y Moisés Jaime Bailón Corres (Coord.), *¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derecho de los pueblos indios en México*, Cámara de diputado LX legislatura-CNDH-IIHUABJO, México, 2009, p. 25.

reglamentaba sus prácticas de acuerdo a los intereses de las comunidades, hoy esta disposición ha quedado contenida en el libro VI.

El año de 1995 es tomado como referente, sin embargo, para analistas del tema como López Bárcenas, este proceso parte desde 1990 con la primera propuesta de reforma presentada por el gobernador Heladio Ramírez López ante el congreso del estado, que posteriormente se modificó en 1993 en la Ley Orgánica Municipal[169], para finalmente llegar al año de 1995 cuando se modificó el artículo 25 de la Constitución del estado.[170]

Desde la óptica de la resistencia de los pueblos, esta transformación lograda en Oaxaca –como se sostiene-, no tiene orígenes e influencia a partir de la movilización del EZLN, sino que posee una historia propia a partir de la larga lucha de resistencia que los pueblos han asumido dentro del estado, las formulaciones de la autonomía tiene sus precursores en los planteamientos de ciertas organizaciones sociales como el Comité para la Defensa de los Recursos Naturales, Humanos y Culturales de la Región Mixe (Codremi), a fínales de los años setenta, que se transformaría más tarde en la Asamblea de Autoridades Mixes; la Organización de Defensa y Desarrollo Social de la Sierra Juárez (Odrenasij); la Unión de Comunidades de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni); la Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez (Unosjo), más recientemente, sin olvidar una precursora como lo es la Coalición Obrero-campesinas y Estudiantil del Istmo (Cocei)[171]; prácticamente, siempre ha existido una lucha de resistencia en la entidad, misma que ha persistido incluso después de la aprobación y ejercicio de la reforma en sus años posteriores.

Lo curioso en el caso de Oaxaca es que las iniciativas implementadas han surgido desde la misma estructura de poder del Estado, siendo los gobernadores Heladio Ramírez y Diódoro Carrasco sus mentores; dada esta circunstancia, en su momento la reforma fue criticada por partidos opositores al PRI al considerarla un bastión de poder, incluso hoy día los autonomistas más férreos no la ven con buenos ojos al ser una iniciativa promovida por y desde el gobierno, siendo esto su punto más criticable. La principal crítica de la oposición al gobierno en turno veían este nombramiento como una estrategia para seguir manteniendo

---

[169] Francisco López Bárcenas, *Entre lo propio y lo ajeno. El sistema electoral consuetudinario en el estado de Oaxaca*, *Ce-Acatl*, México, 1998, pp. 15-17.
[170] López Bárcenas, Francisco, Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, pp. 355-356, disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/20.pdf
[171] Recondo, "Usos", 2001, pp. 92-93.

el control por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero también había quienes lo celebraban como una avance de la democracia al reconocer la diferencia que existía entre los miembros de los diferentes municipios.

Finalmente los estudios electorales han señalado que si bien en las primeras elecciones el PRI impuso y gano todos los procesos, poco a poco, esta tendencia fue disminuyendo a raíz de que los miembros de la comunidad comenzaron a adquirir protagonismo y se volvieron miembros activos en la toma de decisiones, por ejemplo, "el priismo inicia en 1995 un fuerte descenso al perder en 46 municipios".[172]

De modo que, esto también repercutió en elecciones federales y estatales, pues a raíz de la reforma, los partidos de oposición como lo fueron en ese entonces el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) consiguieron un aumento en las sus preferencias electorales, pero años más tarde, se limitaría participar a todos los partidos políticos dentro de los procesos internos de los municipios de usos y costumbre.

Como lo señala en un artículo Kunle Owolabi "en el curso del último decenio las elecciones estatales se han vuelto cada vez más competidas en esos municipios, y la proporción del voto priista ha disminuido más en estas comunidades que en el resto del estado".[173] Esta situación se debe a que el régimen electoral de usos y costumbres se rige por principios colectivos de reciprocidad y servicio público para el acceso a los cargos de representación; y por mecanismos también colectivos de legitimación.[174]

A pesar del cúmulo de críticas, la ley estableció en 1997 que los partidos políticos no podían promoverse dentro de los municipios de usos y costumbres para la elección de sus presidentes municipales, de modo que poco a poco, los integrantes de los municipios adquirieron un mayor protagonismo y dado su sentido de pertenencia a la comunidad y el respeto que se gana a partir del sistema de cargos y el trabajo en beneficio de la misma generó

---

[172] Hernández y Juan, *Dilemas*, 2007, p. 63.

[173] Kumle Owolabi, "¿La legalización de los "usos y costumbres ha contribuido a la permanencia del gobierno priista en Oaxaca? análisis de las elecciones para diputados y gobernadores, de 1992 a 2001", en *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 3 (177), Julio-septiembre 2004, p. 476, disponible en http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YBL5RUE2TDV3I6MYM6XQ4U824EYBYB.pdf

[174] Jorge Hernández Días, "Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca", en Jorge Hernández Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, UABJO-Siglo XXI, México, 2007, p. 41.

en las comunidades un activismo en defesa de sus derechos colectivos[175] y en por ende en pro de la autonomía.

Por otro lado, más allá de calificar si la reforma fue una avance o un retroceso en la lucha indígena o si fue una estrategia política del Partido Revolucionario Institucional para extender su mandato, habrá que precisar que "la institución municipal en Oaxaca, se comprende como una estrategia exitosa de defensa territorial y de resistencia cultural étnica, que solo fue posible gracias a la relativa autonomía de gobierno con la que se desenvolvieron los pueblos a lo largo de los siglos, aunque de forma articulada al sistema de dominación colonial y al Estado nacional".[176]

La institucionalización del sistema consuetudinario tampoco fue la solución general para la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, estos a su vez tuvieron que sujetarse a un marco normativo, mismo que con el paso de las experiencias electorales fue modificándose hasta establecer el sistema que impera hoy en día, un modelo de prueba y error se implementó para dar entrada a nuevas realidades y nuevos modelos, pues habrá que clarificar que no hay un modelo único de elecciones y operatividad de los usos y costumbres. Hay quien afirma que Oaxaca fue un laboratorio electoral, y en parte se podría sostener esta idea, pues nuevos agentes generadores de conflicto surgieron desde el interior de las comunidades, debilitando a algunas, reforzando los lazos comunitarios en otras y transformando de manera gradual a otras más.

Quizá se demerita a los municipios de usos y costumbres por el hecho de que la iniciativa fue promovida en un sentido vertical y descendente desde el Estado, por lo que se trata de pueblos que se insertaron a la dinámica institucional para formar parte del sistema dominante y que por los tanto no fueron instituciones producto de una revolución o un conflicto entre las partes, pero como se mencionó anteriormente, la reforma solamente fue el reflejó de una lucha que las mismas comunidades han mantenido con el Estado desde su

[175] Los derechos colectivos son aquellos que se fundamentan entorno a la comunidad como un cuerpo único donde todos sus miembros dan vida a la misma, es decir, como un entramado comunitario que no es posible explicar desde un enfoque que individualice a sus miembros. Al respecto López y Rivas considera que los derechos colectivos de corte consuetudinario pueden incorporarse al orden jurídico nacional según sea el caso. Pues la propuesta sostiene la necesidad de asegurar que esos derechos colectivos sirvan para promover las garantías individuales y sociales de los indígenas como ciudadanos, no para preservar formas ancestrales de marginación y discriminación que solapan luchas entre caciques y fuerzas políticas, quienes explotan en favor de sus intereses el sentimiento étnico. López y Rivas, *Autonomías*, 2004, pp. 40-42.
[176] Flores, "El sistema" 1999, p. 239.

conformación, por lo tanto lo reglamentado no es una novedad, solamente fue darle un nombre a lo que por siglos no se quiso nombrar.

Esto se explica claramente en cómo se llevaban a cabo las elecciones antes de la reforma, principalmente "se realizaban conforme a sus reglas internas –asambleas, sistema de cargos, voto público, etcétera-, sin embargo, para que fuesen reconocidas por las autoridades gubernamentales, requerían realizar elecciones que formalmente establecía el marco jurídico. Entonces, registraban a las autoridades ya electas previamente para postularla en una planilla que invariablemente era del PRI".[177]

En cuanto a la derrota que significa sistematizarse e involucrarse con el gobierno, como se describió en el primer capítulo, los pueblos siempre han buscado la forma de subsistir, y para ello, en muchas ocasiones han hecho uso de la adaptación como resistencia en lugar de buscar la confrontación con el Estado, es decir, siempre han sufrido transformaciones pero tratan de hacerlas de modo que se adapten a su realidad y su cosmovisión lo que les ha permitido seguir reproduciendo sus prácticas.

Más allá de un sistema procedimental y la búsqueda de autonomía

El reconocimiento de los municipios de usos y costumbres si bien fue pensado en materia electoral, este no se agotó únicamente en la manera procedimental, también abrió una nueva posibilidad en la lucha de los pueblos indígenas en Oaxaca, ahora se comienza a exigir gran parte de las demandas de los municipios autónomos: el respeto a su forma de integración, al territorio y a su autodeterminación.

Y es que "el hecho que sirvió para que las normas consuetudinarias adquirieran un estatus legal se han convertido también en un espacio para la defensa de la identidad colectiva, primero de las comunidades y municipios, luego la de la organización política de los pueblos indígenas"[178], lo anterior ha generado gradualmente una mayor pertenencia de los miembros hacia sus comunidades en la lucha, preservación y reproducción de su cultura.

---

[177] Hernández-Díaz, Jorge y Juan Martínez, Víctor L., *Dilemas de la Institución Municipal, dilemas de la institución municipal*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 134.

[178] Hernández Díaz, Jorge, "La política del reconocimiento, la diversidad electoral y la defensa de la identidad colectiva en Oaxaca", en *Diez voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, México, 2005, p. 19.

De este modo, “en el estado de Oaxaca hay más de 418 formas de organización política, cultural, social y económica en los municipios indígenas que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres, es decir los usos y costumbres no implican solo la cuestión política electoral, va más allá de eso, implica la cuestión de la cosmovisión, servicios comunitarios, cultura e identidad”.[179]

De acuerdo con Armenta, “La legalización de los usos y costumbres electorales implica el reconocer que las diferencias culturales son importantes en el ámbito de lo público y por lo tanto que el constitucionalismo moderno, implica el reconocer la validez de prácticas institucionales que en algunos aspectos importantes son diferentes de las tradicionalmente reconocidas por la Constitución Mexicana”.[180] El reconocimiento genera un debate que el país aún no ha querido dejar en claro, y es precisamente el debate de combinar dos sistemas (o más) de representación y de gobierno dentro del país: uno basado en los principios liberales e individuales de la democracia y otro sustentado en la colectividad y la comunidad desde una perspectiva autonómica de los pueblos.

Debido a la circunstancia anterior, la modificación en la Constitución oaxaqueña fue más allá de un simple reconocimiento étnico, al integrar dos procesos diferentes de organización política: por un lado, los que rige la Constitución federal bajo un esquema representativo de partidos políticos, y por otro lado, los que rigen en los municipios consuetudinarios en razón de la asamblea comunitaria y el sistema de cargos e incluso se podría afirmar que las reformas en el estado de Oaxaca se adelantaron a la mal enfocada reforma constitucional del 2001.

Esta situación también ha polarizado las opiniones entre quienes están a favor y quienes se mantienen en contra de las modificaciones en Oaxaca, “los partidarios de los derechos de la comunidad, de la elección de funcionarios por el sistema de usos y costumbres, sostienen que fundir a los seres humanos en ese cuerpo social, como un todo, es tan válido como el medio de elección de las autoridades como el individualismo liberal y su sistema de partidos; incluso afirman que pueden ser más democrático en virtud de que es más participativo”.[181]

---

[179] “Introducción a los sistemas políticos en municipios indígenas”, en Memoria del seminario: Reconstitución de los sistemas políticos en municipios indígenas de Oaxaca, EDUCA A.C., México, 2004, p.15.
[180] Armenta, “Elección”, p. 1.
[181] Duran, “Prologo”, 2007, p. 14.

En este debate es donde se focalizan los límites y los alcances de los municipios de usos y costumbres, precisamente por la combinación de dos sistemas electorales distintos, proveniente de filosofías distintas: uno que hace referencia directa a la filosofía democrática liberal en donde lo importante es la competencia entre partidos y otro sistema en el que la filosofía es el servicio comunitario[182], lo que fortalece al sistema comunitario es la estrecha relación entre representantes y representados, pues se da de manera directa a través del desempeño de los miembros por y para la comunidad.

Para algunos estudiosos del tema "este reconocimiento es un avance significativo en el respeto a los derechos indígenas, cuyo logro conlleva una mayor democratización del país[183], principalmente porque los usos y costumbres asegura[n] y garantiza[n] la reproducción de la comunidad y de la cotidianeidad frente a elementos externos como la modernización, el sistema de partidos, entre otros, que amenazan con la desaparición de prácticas tradicionales en la organización política.[184]

Para otros autores como Aguilar Rivera y funcionarios del Instituto Federal Electoral (IFE) hoy INE (Instituto Nacional Electoral), simplemente es un retroceso en materia política, que contraviene los intereses de la democracia, al considerarla una forma arcaica de organización política que suprime la representación, el sistema de partidos y la institucionalidad del país.

Quizá no exista un punto de vista veraz, pero es más que claro que se trata de posturas ideológicas más allá que posturas políticas, y esto se complica aún más si tomamos en cuenta que doscientos años después de iniciado el proceso de independencia existe un amplio sector de la sociedad que ve pueblos y municipios indígenas como similares cuando en la realidad son diferentes.

Aguilar Rivera -uno de los críticos más férreos- también sostiene que "el pluralismo legal como ha sido instaurado y practicado en México, no constituye una profundización de la democracia sino más bien una regresión autoritaria, [debido a que] el autoritarismo de los usos y costumbres, a pesar de haber sido remozado y reconocido, está mal equipado para

---

[182] Hernández, "La política" 2005, pp. 20-21.

[183] Gabriela Canedo Vásquez, "Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por usos y costumbres en Oaxaca (México)", en Alberto Cimadamore (comp.), *Publicación la economía política de la pobreza*, CLACSO, Buenos Aires, 2008, p. 401. Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Vasquez.pdf

[184] Canedo, "Una conquista", 2008, p. 402.

procesar los conflictos de sociedades fluctuantes y dinámicas".[185] Esta perspectiva se posiciona en el discurso institucional funcionalista del Estado, el cual debe de tener el control mediante el funcionamiento de instituciones sólidas como garante del orden y la estabilidad legal del país.

Ambas posturas, son claras y tienen sus propios argumentos, Aguilar Rivera ve el fallo de este tipo de municipios en razón de que los procesos políticos no están regidos por un conjunto de reglas estables y predecibles, sino que por el contrario, los mecanismos de selección no se encuentran codificados y pueden cambiar de un momento a otro[186], prácticamente lo que este autor considera es la existencia de una separación por parte de los ayuntamientos de las instituciones del Estado, mismas que deben imponerse de manera generalizada en toda la nación.

Pero ahí donde Aguilar ve el más grave error, para otros intelectuales es su mayor fortaleza, pues al dejar a los municipios de usos y costumbres el ejercicio de derechos y obligaciones de acuerdo a su propia organización, según López Bárcenas, es como los pueblos pueden proteger sus sistemas propios de elección.

En concreto se trata de dos posturas que argumentan sobre un elemento más del reconocimiento y la funcionalidad de los pueblos indígenas, adherido a la dinámica democrática-liberal de la actualidad. Si esta se implementara férreamente, los municipios de usos y costumbres no encajarían al poner en funcionamiento instituciones que van en contra de lo estipulado por el marco normativo e institucional del país.

Si se habla de la inclusión no solo como raza o etnia, sino como un integrante más para fortalecer el mismo principio democrático-liberal al aceptar el pluralismo de los elementos que componen a toda la nación, incluyendo con ello sus usos y costumbres, entonces tendrían el lugar que por siglos se les ha prohibido.

En referencia a la primera postura, para Cipriano Flores "era evidente que la ideológica liberal y en, consecuencia, sus principios jurídicos no son concordantes con la existencia y el reconocimiento de la pluralidad jurídica. Para el Estado-nación sólo debería

---

[185] José Antonio Aguilar Rivera, "Los derechos indígenas en México: un caso de regresión autoritaria", en Diódoro Carrasco Altamirano y Moisés Jaime Bailón Corres (Coord.), *¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derecho de los pueblos indios en México*, Cámara de diputado LX legislatura-CNDH-IIHUABJO, México, 2009, p. 225.
[186] Aguilar, "Los derechos", 2009, p. 226.

existir un solo orden jurídico basado en la persona, en el individuo y no en las colectividades y comunidades".[187] Que es lo que reivindican los mismos municipios de usos y costumbres y los pueblos indígenas.

Y si en el discurso democrático se reivindica el respeto y la no imposición "la constatación de que hay una clara diferencia entre los sistemas comunales y los liberales democráticos no debe llevarnos a descalificar al sistema de usos y costumbres como antidemocrático, autoritario o tradicional y afirmar que el sistema de partidos es mejor"[188], principalmente por la crisis que se da en la actualidad en el mundo y en México de este tipo específico de representación.

Autores como David Recondo han sostenido que "el reconocimiento a los usos y costumbres en el nombramiento de las autoridades municipales está contribuyendo en Oaxaca a un proceso de invención de un sistema electoral plural"[189], pero a la vez la flexibilidad y la no reglamentación de los usos y costumbres son un arma de doble filo. Pues "permite por una parte su constante adaptación y evolución a los cambio sociales y políticos que enfrentan las comunidades, y por otra parte, puede propiciar manipulaciones por parte grupos de poder".[190]

Las instituciones tradicionales en cada municipio, suelen poner en relación distintas estructuras del orden social e involucra tres tipos de cargo: los de carácter vitalicio, asociados a un saber exclusivo y tradicional; los cargos de vigencia temporal, inherentes a la estructura que rige los cabildos, civiles y religiosos, y los cargos ceremoniales cuya vigencia está directamente relacionada con la duración del proceso ritual.[191]

En la actualidad, el reconocimiento de los "usos y costumbres" debe ser considerado en el escenario fundamental de la demanda creciente del movimiento indígena para promover este reconocimiento jurídico dentro de las formas de elección de autoridades municipales, bajo el régimen de "usos y costumbres".[192] Y es que precisamente todo se ha reducido a un marco de legalidad, es decir, una codificación de la vida de forma general.

---

[187] Flores "La autonomía" 2009, p. 26.
[188] Duran, "Prologo", 2007, pp. 15-16.
[189] Recondo, "Usos", 2001, p. 95.
[190] Recondo, "Usos", 2001, p. 101.
[191] Millán, *La ceremonia*, 1993, p. 102.
[192] Canedo, "Una conquista", 2008, p. 407.

Armenta señala que "este sistema electoral -distinto al sistema prescrito por la Constitución Federal- contiene mecanismos de votación específicos y se basa en una serie de principios que emanan de la naturaleza propia del sistema de cargos. En este sentido, los usos y costumbres electorales y el sistema de cargos son dos estructuras institucionales de tal manera relacionadas entre sí que conforman un solo andamiaje institucional, base de un modelo indígena de autoridad pública"[193], mismo que se sostiene a partir del consenso generalizado y de la aceptación de la comunidad.

De modo que este tipo de municipio es considerado una alternativa, precisamente porque se vincula al sistema de cargos con un sentido de pertenencia hacia la comunidad, en el cual se debe de ir escalando conforme se entra en la vida pública, además de que este muchas veces se ejerce de manera gratuita pues se asocia más con un ámbito de honorabilidad que con una forma de empleo remunerado.

Este sistema de cargos, que está presente como un tipo de municipio en Oaxaca y persiste en muchos pueblos sujetos a cabeceras municipales en otros estados de la república, no suele tener grandes variaciones, pues aunque podría cambiar en el tipo de cargos por el cual se debe de transitar hasta llegar a ser el representante de la comunidad, el fin siempre es el mismo, el beneficio de la misma, bajo una línea de respeto hacia la personas que se debe ganar entre los miembros que componen los poblados.

Duran destaca que "las decisiones por usos y costumbres las realizan en primera instancia, los líderes, definidos según las reglas tradicionales, como es el consejo de ancianos, cuya autoridad deviene del hecho de haber desempeñado todos los cargos, de haber servido a la comunidad durante su vida, sólo en segunda instancia participan los demás miembros con derecho a formar parte de la asamblea, pero para sancionar y legitimar la decisión previa"[194], prácticamente este órgano en las comunidades poco a poco tiende a perder el poder de su decisión y ha terminado siendo un órgano meramente consultivo y de respeto.

Lo anterior da muestra de cómo inclusive en la actualidad el sistema consuetudinario se ha ido modificando para adaptarse a los nuevos tiempos, de modo que "las comunidades oaxaqueñas han entrado a un proceso de organización en el que están enfatizando la

[193] Armenta," Elección", p. 4.
[194] Víctor Manuel Duran Ponte, "Prologo", en Jorge Hernández Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca,* UABJO-Siglo XXI, México, 2007, pp. 11-12.

reafirmación del poder local, el refuerzo de su autonomía y el reclamo del reconocimiento jurídico de la misma, y una voluntad de control territorial".[195]

Las transformaciones y los obstáculos

¿Pero realmente que cambios ha generado dentro del país los municipios de usos y costumbres? Partiendo de los elementos que encierra la forma de organizarse de los municipios de usos y costumbres, se podrían señalar la figura de la asamblea comunitaria, como un mecanismo de toma de decisiones, el sistema de cargos para legitimar a los representantes, incluido el presidente municipal, las mesas de debates para dirimir diferencias, el consejo de ancianos para velar por el futuro de la comunidad y el papel simbólico del voto. El que todos los elementos anteriores estén en la actualidad reconocidos al menos para elegir la figura de los alcaldes, más allá de una cuestión étnica, representa en lo político una formula diferente dentro del diseño institucional que rige la mayor parte de la república.

La ausencia de partidos políticos es un rasgo a destacar, los municipios de usos y costumbres les restan funcionalidad e importancia, misma que se ve reflejada en elecciones estatales y federales, donde se observa un mayor número de abstencionismo, "los sistemas electorales de los pueblos originarios de Oaxaca -menciona Cipriano Flores- reconocidos en la formalidad el ordenamiento jurídico, significaron y significan la exploración y determinación de nuevas experiencias que van más allá del sistema electoral por la vía de los partidos y que implican nuevas vías del desarrollo democrático.[196]

Tampoco habrá que considerar el funcionamiento de los municipios de usos y costumbres y sus prácticas como la panacea, es decir, como un punto al cual hay que dirigirse, simplemente están haciendo funcionales prácticas que estaban acostumbrados a ejercer ahora bajo un marco de legalidad y que si se analiza detalladamente puede aportar mayores elementos a la construcción de nuestra organización política municipal.

Groso modo, el reconocimiento de los usos y costumbres "es un avance significativo en el respeto a los derechos indígenas -tanto como civiles, como políticos-, cuyo logro

[195] Duran, "Prologo", 2007, p. 82.
[196] Flores, "La autonomía", 2009, p. 28.

conlleva una mayor democratización del país"[197], si se entiende a esta como una forma de reconocer y aceptar las otras realidades, que se desarrollan de forma paralela, silenciosas y sin querer ser vistas para no ser afectadas por el exterior.

Ya han transcurrido casi dos décadas del reconocimiento constitucional a nivel local de los municipios de usos y costumbres y de la instauración de los municipios autónomos, y si bien, los tiempos van cambiando pues el país va entrando poco a poco en caminos informativos, políticos, económicos muy diferentes a los de años anteriores, la sociedad ha generado un mayor activismo, o al menos cuestiona la vida pública con mayor libertad; de igual modo, estos municipios alternativos han sufrido modificaciones, tan es así que la dimensión de la organización comunitaria pareciera debilitarse o sufrir cambios.

Jorge Hernández expone como elementos actuales de conflicto en los municipios de usos y costumbres: el rol de las mujeres, el papel de la religión, el de los migrantes (o foráneos de la comunidad), el voto y las relaciones entre cabecera municipal y agencias municipales. Los cinco elementos anteriores han adquirido relevancia a partir de las últimas décadas, recibiendo críticas principalmente desde el discurso democrático y de los derechos humanos.[198]

En cuanto al *rol de las mujeres*, el discurso oficial señala su discriminación como derecho a decidir, "de acuerdo con los datos reportados por Velázquez las mujeres no votan en 18% de los municipios de usos y costumbres, y de acuerdo a Margarita Dalton, en los municipios de Oaxaca regidos por jurisdicción indígena la participación política de la mujer se ve reducida a tres ejes: la división sexual del trabajo; la articulación del poder a la ideología

[197] Canedo, "Una conquista", 2008, p. 401.

[198] Cabe hacer la aclaración que en el presente texto, la parte del conflicto se abordará desde una óptica política, es decir, no me involucraré con connotaciones que atañen el conflicto central de derechos humanos, principalmente porque es un debate que está focalizado en otro ámbito cargado más hacia una cuestión ideológica y de retórica democrática, pero coincidimos en la idea de que: "argumentar, como se hace a menudo, que no se pueden aceptar ciertas prácticas, por ejemplo el supuesto trato hacia las mujeres indígenas o ciertas actividades curativo-religiosas que tienen que ver con la milenaria tradición de la medicina indígena, es sólo parte de un afán eurocéntrico que, por lo demás, elude a la autocrítica, cuando nos damos cuenta del sinfín de prácticas condenables, en los que a derechos humanos se refiere, en las que se incurre en las propias sociedades occidentales u occidentalizadas". López y Rivas, *Autonomías*, 2004, pp. 42-43.Ademas es preciso aclarar que no se está a favor del relativismo cultural, pero es pertinente hacer la aclaración que el tema de las derechos humanos ha sido un logro (y que no se ha logrado consolidar) que se obtuvo el siglo pasado, por lo que estas comunidades que han permanecido rezagadas aún están en procesos de cambio y que por lo tanto poco a poco han de ir debatiendo y redefiendo sus relaciones de convivencia.

y el contexto histórico.[199] Pero no todos los municipios de usos y costumbres sesgan totalmente la participación política de la mujer, pues muchas mujeres que llegaron a las presidencias municipales lo hicieron en distintas circunstancias que tienen que ver con situaciones específicas de sus pueblos.[200]

En el 2001, se tenía que en la entidad solo 10 municipios eran gobernados por mujeres, de éstos cinco habían sido electas por el sistema de partidos políticos y cinco por el de usos y costumbres. Para el 2004, solo siete municipios estarían gobernados por mujeres, tres fueron electas en asambleas comunitarias y en resto en los comisiones del 3 de octubre de ese mismo año.[201] Con los datos anteriores se puede observar que en ambos sistemas municipales existe una mínima representación política de las mujeres, pues esto no es un problema exclusivo de pueblos indígenas, sino un problema nacional e incluso mundial.

Pero la memoria electoral de los procesos normativos internos de 2012-2013 da un panorama diferente de esta situación, de acuerdo con sus datos hay una creciente transformación contrario a lo que se podría pensar, pues "por mencionar algunas cifras, en el 2004 únicamente en 56 municipios de Sistemas Normativos Internos (SIN) había mujeres en el ayuntamiento; en el 2007 ya eran 66; en el 2010 eran 71 y el 2013 se incrementó a 113. Un proceso gradual pero irreversible, como se muestra que en 2001 había 64 mujeres concejales en municipios de SNI; en el 2004 eran 87; en el 2007 habían 105; en el 2010 se contaba con 140, mientras que en el 2013 son ya 221.[202]

---

[199] Para profundizar sobre este tema véase Dalton, Margarita, "La participación política de las mujeres en los municipios llamados de usos y costumbres", en Diez *voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, México, 2005.
[200] Hernández, "Dilemas", 2007, p. 64.
[201] Gloria Zafra, "Usos y costumbres desde el género en los gobiernos locales", en Diez *voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, México, 2005, pp. 90-91.
[202] Memoria del proceso electoral ordinario 2012-2013, IEEPCO, p. 10

Año	2001	2004	2007	2010	2013
Mujeres en el Ayuntamiento	___	56	66	71	113
Concejales mujeres	64	87	105	120	221
Presidentas municipales	5 (6)*[203]	3(4)*	4	5	8

Cuadro 2. Número de mujeres que han participado en la estructura de cargos político en los municipios de usos y costumbres en Oaxaca. Fuente: elaborado por el autor con datos del IEEPCO, Zafra gloria y Verónica Vázquez.

Por otra parte, otros autores señalan que las mujeres no gustan de ejercer el voto por la carga de responsabilidad que lleva consigo esta práctica, por lo que deciden delegar ese derecho en algún esposo, hermano o conocido. Al final de cuentas, este tipo de ayuntamientos, deberían integrar el papel protagónico de las mujeres en su vida ordinaria, quizá en su momento hagan lo propio, pero hoy están en deuda con la figura femenina, sin embargo, tampoco se trata de satanizarlos pues la sociedad *blanca*, la sociedad ilustre, la sociedad de razón no termina incluso en pleno siglo XXI de incorporarlas de manera equitativa en sus sistemas sociales y políticos.

La religión ha originado casos de discriminación, principalmente porque gran parte de la cosmovisión de los pueblos se cimentó sobre el catolicismo; ahora, con la adopción de nuevas religiones dentro de los pueblos pareciera existir una fractura de la organización, y es que a los indígenas se les educó, mediante la fuerza y el castigo, a profesar la religión católica, de donde surgieron gran parte de sus usos y costumbres. David Recondo ilustra el caso de los Mixes en Oaxaca, donde existe una mayor presencia de iglesias protestantes, un problema que traspasó a los miembros de la comunidad, y se volvió un conflicto más de la institución iglesia. Pero el asunto radica en que "los miembros de una religión distinta a la católica suelen negarse a participar en el tequio correspondiente a las actividades de la religión dominante; [y] con ello rompen la reciprocidad y en consecuencia son excluidos de la comunidad en sus tareas electorales".[204] Pero no todo es intolerancia, en algunas comunidades a los miembros de otras religiones se le asignan tareas que puedan ser significativas a la comunidad y con ello obtienen su aceptación en la asamblea comunitaria.

[203] El número entre paréntesis indica el total de mujeres electas como presidenta municipal en el periodo de tres años, pues en Oaxaca hay periodos municipales que son de 1 y 2 años.
[204] Duran, "Prologo", 2007, p. 28.

Esto rompe la idea negativa que se tiene de todos los municipios de usos y costumbres, si bien hay algunos que presentan un mayor grado de intolerancia religiosa, otros han tratado de adaptarse a las circunstancias, por ejemplo, Hernández y Juan exponen que cuando hay alguna contradicción religiosa "esta se resuelve permitiendo -que quienes no son católicos- sólo sean nombrados en cargos que no son tan relevantes en la comunidad; o bien, quienes practican la religión minoritaria aceptan los cargos religiosos, pero pagan a otra persona que los brinde por ellos"[205], intentando con ello ser más plurales hacía con los miembros de la comunidad.

En cuanto a los *migrantes*, es otra parte delicada, y es que las personas que salen y regresan al pueblo, suelen llevar ideas diferentes, en ocasiones se pierde el sentido de pertenencia a la comunidad y en otras se fortalece; pero habrá que ser claro que estas transformaciones son inevitables, pues todas las sociedades cambian gradualmente. En cuanto a los foráneos, "en la mayoría de los casos, se les considera como hijos del pueblo si cumplen con los cargos y demás obligaciones"[206] es decir, son aceptados, pero nunca serán igual a los demás miembros. Pero se han puesto en práctica "asambleas simultáneas en dos lugares distantes para permitir la participación de los migrantes, o esquemas novedosos para el cumplimiento de estos últimos de sus obligaciones comunistas".[207]

El *voto* es un "mecanismo complementario en el proceso de edificación del consenso y, en realidad, no determina el acceso al poder, sino que legítima el servicio público que se ejercerá a través del cargo"[208], es decir, únicamente es el proceso de elección de alguien que ya cumplió con el sistema de cargos de la comunidad. El voto se ejerce en algunos casos de manera pública, y en otros de modo secreto; por lo general en la asamblea comunitaria se desarrolla de viva voz, y en las elecciones estatales y federales se ejerce en las urnas, bajo boletas y de manera secreta. Este principio es uno de los más sensibles de debatir, precisamente por el valor simbólico que tiene el voto secreto en las "democracias" actuales.

Pero hay comunidades en donde ya se comienza a ejercer el voto secreto, el uso de urnas electorales y se ha abierto poco a poco el sufragio a las mujeres, de acuerdo a "el Catálogo Municipal de 1998 (IEE/CIESAS) indicaba que sólo en 41 municipios que se rigen

[205] Hernández y Juan, "Dilemas", 2007, p. 291.
[206] Duran, "Prologo", 2007, p. 29.
[207] Hernández y Juan, "Dilemas", 2007, p. 292.
[208] Flores, "El sistema", 1999, p. 248.

por sistemas normativos internos, las mujeres no votaban ni participaban en cargos, mientras que en 48 aunque no votaban, sí ocupaban cargos dentro del escalafón de servicios comunitarios. En otras participan en la asamblea, ocupan cargos en la estructura, pero no el cabildo. En el resto de los municipios las mujeres no solamente ocupan cargos sino que ejercen el voto".[209] Lo que da un panorama diferente de la situación.

Por último, uno de los conflictos principales que surgen en el municipio de usos y costumbres radica en la pugna que mantienen con las agencias municipales, y es que, la descentralización administrativa o federalización, con el ramo 33, le retiró a los cargos el carácter honorario, al ser un servicio a la comunidad, introduciendo el interés económico, salario y manejo de recursos lo cual fomento la competencia por su control entre distintos agentes externos e internos al municipio.[210]

De acuerdo con Hernández López, gran parte de los conflictos entre agencias y cabeceras tiene que ver con el reparto de los recursos atribuidos por la federación a los municipios. Por tanto, los habitantes de las agencias acusan a la cabecera de monopolizar este recurso[211]. Y en sintonía con Cristina Velásquez, esta es una problemática con antecedentes históricos que incluso puede remontarse a la época colonial, y que puede rastrearse a partir de los conflictos de la vida agraria que caracterizan las relaciones de los pueblos de Oaxaca; pero particularmente, en aquella que se presenta en municipios en los que su territorio o jurisdicción política y administrativa incluye a varias comunidades que históricamente no comparten el mismo territorio agrario; como sí ocurre en otros municipios en los cuales, con independencia del número de localidades que lo componen, todas comparten un mismo bien comunal y por tanto, una misma comunidad agraria.[212]

---

[209] Memoria del proceso electoral ordinario 2012-2013, IEEPCO, p. 67.
[210] Duran, "Prologo", 2007, p. 30.
[211] Hernández y Juan, "Dilemas", 2007, p. 66.
[212] María Cristina Velásquez C., "Lo político de lo electorales los conflictos municipales de Oaxaca: una reflexión sobre el tránsito de los usos y costumbres al sistema de partidos políticos" en Diez *voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, México, 2005, pp. 110-111. El conflicto señalado anteriormente tiene una estrecha relación con la forma en que el Estado dividió el territorio del país para dar paso a las entidades federativas y después en cómo éstas fragmentaron el territorio a su interior, en el primer caso se rompió con lo que se conoce actualmente como regiones, por ejemplo, entre el norte de Oaxaca y el sur de Puebla donde la región mixteca quedo fragmentada entre estos dos estados, o la costa chica, que se dividió entre Oaxaca y Guerrero. El segundo caso se dio en la forma en cómo se establecieron las divisiones municipales al interior pues muchos pueblos, hoy agencias municipales, quedaron adscritas a una cabecera municipal de la cual nunca formaron parte generando con ello diversos conflictos tanto entre municipios y agencias, como entre las mismas cabeceras municipales.

El financiamiento creó un nuevo conflicto a los municipios en su forma general, mismo que llegó a los de usos y costumbres, y es que muchos pueblos sujetos quedaron adscritos a una cabecera cuando en un sentido deberían pertenecer a otra, la federalización del país durante dos siglos fragmentó regiones y pueblos, además López Bárcenas sostiene que el diseño consuetudinario está diseñado pensando en aquellos municipios que se componen de una sola comunidad y de un solo pueblo indígena, dejando fuera a aquellos que se presentan de dos o más comunidades indígenas aun cuando sean del mismo pueblo indígena.[213]

Aún ante el conflicto interno, poco a poco los municipios consuetudinarios parecen encontrar soluciones a los nuevos conflictos, en este último caso, se han encontrado fórmulas novedosas como la que ejemplifica Cipriano Flores, en donde "el presidente municipal es nombrado entre los designados por las agencias municipales, o por lo menos compite con el de la cabecera; o bien, los agentes municipales son incorporados al cabildo como regidores. También se ha dado el caso –señala- de que el cabildo sea rotativo entre las agencias".[214] Lo anterior es un reflejo de que las comunidades intentan solucionar los conflictos que se les han presentado a raíz de las transformaciones que han sufrido en su interior.

Sin duda alguna estamos frente a comunidades que han logrado resistir a partir de la solución de sus conflictos y de su adaptabilidad a los cambios aunque estos tengan que ser de manera drástica, "hoy las comunidades oaxaqueñas han entrado en un proceso de organización en el que están enfatizando la reafirmación del poder local, el refuerzo de su autonomía y el reclamo del reconocimiento jurídico de la misma, y una voluntad de control territorial"[215], y sin duda, en esa resistencia y adaptabilidad radica la riqueza y la fuerza de las comunidades.

[213] López, "Elecciones", p 362.
[214] Flores, "El sistema", 1999, p. 253.
[215] Hernández, "Dilemas", 2007, p. 82.

Conclusión

En los capítulos anteriores se buscó identificar la problemática que rodea tanto a los municipios de usos y costumbres como a los municipios autónomos dentro del sistema político mexicano, partiendo de un recuento histórico donde se hizo hincapié en la autonomía y la resistencia de los pueblos indígenas. Ambas experiencias han generado un conglomerado de críticas a favor y en contra. Sin embargo, el debate se ha llenado poco a poco de especulaciones e incertidumbre. Los indígenas como grupo étnico -la sociedad diferenciada- han sido ya reconocidos constitucionalmente. No obstante, este reconocimiento se agota en lo folklórico y, no va más allá; hacia el reconocimiento de derechos y demandas políticas.

Ante tal situación, las propuestas de municipios de usos y costumbres y municipios autónomos, encierran posturas políticas que, aparentemente, contravienen al orden político y al diseño federal porque sus demandas se focalizan fuera del marco jurídico existente. Pero ¿dónde se localizan los rasgos que se piensa alteran el diseño político? Esta situación se presenta en el momento de dar reconocimiento a los pueblos indígenas, lo cual implica otorgarles un estatus de derecho público como entidades políticas, con derechos colectivos diferentes a los que están destinados a ejercerse por los individuos. Por lo tanto, el principio de generalidad de la ley no puede tener aplicación, puesto que se estaría dando entrada al derecho a la diferencia. Igual sucede con el concepto de soberanía, que en el sentido tradicional, clásico, se refiere a la soberanía externa, frente a otros países, y que en el caso de los pueblos indígenas implicaría territorialidad, espacio donde se ejerce el poder político, la libre determinación y, como expresión de esta, la autonomía.[216]

En el debate institucional, ambos proyectos municipales no caben dentro del diseño federal, dadas las características bajo las cuales se estructura la organización del Estado, únicamente el reconocimiento se da al municipio libre cuyo cuerpo sólo puede ejercer el poder mediante la integración de un ayuntamiento, mismo que es elegido de manera directa y bajo los principios individuales de la tradición liberal.

Existe y persiste un conflicto que tomó relevancia con el movimiento zapatista, y es que al pedir el reconocimiento de los municipios autónomos, sus demandas fueron tergiversadas e integradas en el artículo segundo de la Constitución, lo que significó una

[216] Gómez, "Las estrategias", 2005, p. 225.

traición a los Acuerdos de San Andrés, pues como se mencionó en apartados anteriores, el gobierno mexicano desvió el debate hacia un aspecto cultural antes que político.

De tal manera, la creación de nuevas figuras municipales no se incorporó en el artículo 115, dejando únicamente como figura municipal oficial al municipio libre; dada esta circunstancia, los municipios autónomos están fuera de manera legal a nivel tanto local como federal. A diferencia de ellos los municipios de usos y costumbres si bien no están asentados en el texto constitucional a nivel federal, tienen un reconocimiento dentro de la ley estatal resguarda por el pacto federal que da autoridad a cada entidad para organizar su territorio de acuerdo a sus necesidades.

Dejar el funcionamiento e integración de los municipios a las entidades federativas fue como la figura del municipio de usos y costumbres pudo surgir en el estado de Oaxaca, pero sin ser reglamentado en el ámbito federal. Pero a pesar de ello, poco a poco se generó el descontento de muchos políticos e intelectuales tanto del Estado como a nivel nacional que se opusieron y se oponen a esta ley.

Hoy, para darles reconocimiento pleno y no dejar vacíos en cuanto a las demandas de los pueblos chiapanecos, se habla como propuesta de una remunicipalización; es decir, en palabras de Aracely Burguete, es necesario considerar la creación de un régimen multimunicipal que incluya todas las formas de organización en el tercer nivel de gobierno.

La autora considera reformar dicho artículo -artículo 115-, con el propósito de sustituir el régimen del municipio libre y establecer en su lugar uno multimunicipal, incorporando al orden constitucional la "garantía de la diversidad" en el gobierno local en México. Este cambio haría posible reconocer jurídicamente distintos diseños de municipios en México, incluyendo formas diversas en su integración, en el nombramiento y funcionamiento de la autoridad local, así como de la organización municipal, y con ello se abrirían las puertas hacia el reconocimiento de la institucionalidad de los municipios indígenas.[217]

La propuesta anterior, de acuerdo con la autora abriría la posibilidad de respetar las distintas formas de gobierno que ejercen los municipios, pero en específico, de aquellos que

[217] Burguete, Aracely, "Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México", en *Alteridades*, México, 2008, p. 68.

han mantenido sistemas normativos bajo la ilegalidad o que no se adecuan a la entrada de los partidos políticos para el desarrollo de su vida pública.

Burguete considera que "con el requisito de realizar los derechos reconocidos por el vehículo del municipio libre, resulta obvio que los derechos autonómicos indígenas nacieron muertos, ya que el diseño del Estado mexicano, en tanto Estado-nación -y dentro de este el municipio libre-, no da cabida a la diversidad del gobierno local, a la multietnicidad y, en consecuencia, a admitir la legalidad de otras opciones de organización, integración y nombramiento de la autoridad, así como de la organización político-territorial, en lo relativo a la relación comunidad-cabecera, y otras limitaciones más".[218]

Bajo el argumento anterior se piensa que el municipio libre suprimió otras opciones de organización, como la libre determinación, y por consiguiente la autonomía, debido a que los canales para la conformación y funcionamiento de otro tipo de municipios están fuera de los marcos legales federales.

Aunado a ello, no se le ha dado la categoría que realmente pretende mantener la organización indígena, principalmente porque "el gobierno mexicano ha procurado que prevalezca la idea de 'pueblos' como poblados o comunidades dispersas con ciertas características socioculturales, pero sin la posibilidad de constituirse en sujeto político y orden de gobierno". [219]

Tal parece que ambos modelos de municipios debilitan el diseño federal por la razón de que están mostrando la cara de un federalismo centralizado, que no está abierto a nuevas formas de organización política, que no precisamente promueven una separación, sino que al contrario, están unidos, se identifican con la nación, pero piden el respeto a su libre determinación.

Su nulo reconocimiento da muestras de un federalismo centralizado con instituciones fuertes que aglutina a pesar de las adversidades a todos sus miembros bajo un marco de orden. Quizá ese federalismo podría fortalecerse de una manera diferente con la incorporación de otros modelos políticos que eliminen la rigidez y le permita abrirse a la pluralidad.

---

[218] Burguete, "Municipios", 2008, p. 71.
[219] Díaz-Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo, "Autodeterminación y autonomía: logros e incertidumbre", en Aracely Burguete (coord.), *México: Experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, México, 1999, p. 95.

La aparición de estas formas de gobierno, han fomentado un nuevo debate en el diseño del Estado, principalmente porque el municipio libre no ha logrado deshacerse del yugo de los gobernadores e incluso de los partidos políticos nacionales y locales. Por esta razón, la nueva propuesta de un sector con características diferentes del resto de la población ha despertado una forma de incorporarse en el diseño, sin tener que estar sujeto férreamente a los otros dos niveles de gobierno.

Ya se ha seguido de cerca las directrices a las que se asocian los nuevos municipios, pero ¿cuáles son los límites y alcances de su funcionamiento e implementación?

La experiencia de los municipios en Oaxaca se ha ido consolidando y poco a poco el sector indígena comienza a ir involucrándose en la toma efectiva de sus decisiones, de modo que paulatinamente han dirigido su mirada a otros espacios de representación abriéndose con ello de la simple organización municipal.

Dada esta circunstancia, los indígenas demandan la entrada de representantes a nivel local que velen por sus derechos; esta búsqueda se da más allá de una filiación a un partido político, se da por una condición étnica. Pareciera ser que en Oaxaca los grupos indígenas se han interesado poco a poco en adentrarse en las estructuras y jerarquías institucionales.

Sus límites son los que siempre han estado presentes, la discriminación por su condición y la ley que les dio la igualdad con los “blancos”, misma que no identificó que sus demandas eran diferentes y que por lo tanto no pertenecían al proyecto de nación que habían ideado: su voz nunca estuvo presente en el debate.

Hoy se enfrentan a la misma situación, han logrado edificar un modelo político propio, de nueva cuenta, como lo han hecho desde siglos anteriores se han adaptado a las circunstancias para no ser arrollados por la corriente. Sin embargo, las cosas para ellos no han cambiado, tienen que seguir en su resistencia para lograr su reconocimiento, pues la ley los ha dejado fuera junto con sus instituciones.

En cuanto a su alcance, los municipios de usos y costumbres han ideado un nuevo sistema electoral y de representación, para algunas voces igual de democrático que el sistema constitucional, han aportado mecanismos que echan abajo la tesis que las democracias actuales sólo funcionan con partido políticos, y por otra parte han reivindicado el liderazgo con la pertenencia a la comunidad, misma que puede reclamar y hasta mover a su represente.

Para ellos el presidente municipal no es una figura de respeto en lo político, sino que representa una figura de respeto en lo social.

Para la experiencia de los municipios autónomos, el límite está dado enteramente por un reconocimiento constitucional, mismo que fue desechado por el gobierno; así que no tuvieron otra opción que mantenerse fuera del reconocimiento jurídico, cortando lazos con el gobierno y se encerraron en su sistema de organización política y social.

Por esta situación han quedado en una confrontación directa con el Estado, y su lucha es permanecer dentro de él, pero a modo que se les permita crear sus propias instituciones, en donde la tierra juega un papel crucial para su desarrollo.

Sus alcances, parecieran ser aún mayores que aquellos de los municipios de usos y costumbres, por la razón de conformar un propósito integro que aglutina más que un proyecto político por la vía institucional, pues sus sistemas abarcan cuestiones educativas, económicas, jurídicas, administrativas y culturales. Es decir, no se agota en un sólo ámbito y un ejemplo claro se da el proyecto educativo dentro de los caracoles, que se presume ha sido muy funcional para combatir el analfabetismo.

A grandes rasgos, en años más recientes las luchas por defender la jurisdicción indígena se sitúan en el terreno municipal. La mayoría se ha constituido como municipios -o lucha por su reconocimiento, ya sea al declararse municipios autónomos o mediante la remunicipalización-, por lo que el debate político se ubica en el terreno municipalista. Sin embargo, conviene apuntar que esas no son sólo reivindicaciones municipalistas, sino demandas argumentadas en gramática autonómica, en la lucha por la libre determinación de los pueblos.[220]

En concreto, estamos frente a la materialización de luchas indígenas, no sólo de dos décadas, sino de siglos, que han reflejado la forma tan centralizada como se ha construido la nación. Hoy elementos como la globalización y la economía neoliberal alcanzan a penetrar la organización de los pueblos indígenas. No se sabe si las dinámicas que mantienen actualmente van a subsistir en los próximos años. Pero más allá de las transformaciones que puedan sufrir a futuro los grupos indígenas, es muestra de admiración la incontenible resistencia que han mantenido los hoy municipios de usos y costumbre autónomos durante

[220] Burguete, Aracely, "Chiapas: los peligros de la remunicipalización sin reforma municipal", Citado por: Burguete, "Municipios", 2008, p. 78.

siglos. Así como asombroso es el que un Estado los haya mantenido en la sombra durante el mismo periodo de tiempo.

Posiblemente se tendría que repensar el diseño federal del país, así como se deberían de repensar muchos de los elementos de nuestro sistema político, una primera aportación ha surgido de ese grupo vulnerable al interior de la nación, ahora es tarea del resto del país analizarlo conscientemente.

Hoy ese grupo que ha sido tildado de analfabeta e ignorante nos ha dado una muestra simbólica y práctica de sus capacidades, mientras nos hemos enfrascado en ver la realidad desde una perspectiva institucional que a sesgado otros elementos de nuestro alrededor, sin embargo, el discurso actual que sostiene el orden político de la nación ha dejado de ser plenamente efectivo para la realidad del país.

Ante ello, los municipios de usos y costumbres y los municipios autónomos han dado muestra de una actividad política más allá de lo profesado por el discurso liberal, y que incluso se han comenzado a reproducir más allá de estas dos entidades federativas. Una muestra clara se encuentra en la intención de diversos municipios -no exclusivamente indígenas- para desconocer a sus autoridades constitucionales, o en otro caso, ante la negativa de llevar a cabo procesos electorales que el Estado mexicano promueve bajo la bandera democrática.

El nivel municipal en México es el lugar donde las relaciones políticas se han atrofiado con mayor ímpetu, no existen controles efectivos para el actuar de los partidos y sus titulares, la política se hace de manera personalista y el beneficio de la comunidad es lo que sale sobrando. Ante este panorama, por qué no pensar en incorporar elementos políticos de estos municipios alternativos con la finalidad de reformular nuestros propios municipios.

El estado de Oaxaca, con sus defectos y virtudes, emprendió la aventura de reconocer a los municipios de usos y costumbres dentro de su entidad federativa, hecho que resultó arriesgado para el diseño institucional, no para los pueblos, que vieron en esta ley una forma de proteger parte no sólo de la comunidad, sino de su historia. Sería interesante que todas las entidades federativas reformaran sus constituciones locales para dar cabida a cualquiera de los dos modelos de municipios alternativos, siempre y cuando las sinergias internas así lo ameriten, es decir, cuando las comunidades se organicen y lo soliciten. De modo que no se

trate únicamente de una política vertical desde el centro, sino de una demanda traducida desde abajo.

Tampoco es que se vanaglorie la oda oaxaqueña, ya que cada vez que el gobierno realiza un reconocimiento este suele tener dentro de sus fauces la intención de liberar como una forma más de controlar, por lo que, los pueblos deben construir o mantener sus estrategias de resistencia para no ser absorbidos o controlados.

Actualmente tanto el Estado federal como los municipios alternativos deben de tender un puente de dialogo para intentar resarcir lo que por más de doscientos años no han logrado, la convivencia efectiva entre ambos mundos. Su arreglo no sería el triunfo de uno sobre otro o viceversa, sino sería el éxito generalizado de todo un país.

Bibliografía

"Escenarios de los sistemas políticos en municipios indígenas de Oaxaca", en: *Memoria del seminario reconstitución de los sistemas políticos en municipios indígenas de Oaxaca*, EDUCA, México, 2004.

"Introducción a los sistemas políticos en municipios indígenas", en: Memoria del seminario: Reconstitución de los sistemas políticos en municipios indígenas de Oaxaca, EDUCA, México, 2004.

Aguilar Rivera, José Antonio, "Los derechos indígenas en México: un caso de regresión autoritaria", en: Diódoro Carrasco Altamirano y Moisés Jaime Bailón Corres (Coord.), *¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derecho de los pueblos indios en México*, Cámara de diputado LX legislatura-CNDH-IIHUABJO, México, 2009.

Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*¸ UV-INI-FCE, México, 1991.

Annino, Antonio, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821", en Antonio Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*-FCE, México, 1995.

----------, "Ciudadanía "versus" gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema", en: Hilda Sabato, (coord.), *ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, COLMEX-Fideicomiso de Historia de las Américas-FCE, México, 1999.

----------, "El Jano bifronte: los pueblos y los orígenes del liberalismo en México", en Leticia Reina, Elisa Servín (coords.), *Crisis, reforma y revolución. México: historias de fin de siglo*, Taurus-INAH, México, 2002.

Armenta Ramírez, Petra, Elección por usos y costumbres en México, en: Revista Letras Jurídicas.

Bailón Corres, Jaime, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México: Una historia política de Oaxaca*, COLMEX, México, 1999.

Barabas, Alicia M, "Autonomías indígenas en México ¿utopías posibles?", en: Fabiola Escárzaga, Raquel Gutiérrez, (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, BUAP-Casa Juan Pablos, México, 2005.

Barrón, Luis, *Carranza. El último reformista*, Tusquets, México, 2009.

Benson, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, COLMEX-UNAM, México, 1992.

Betancourt Cid, Carlos, “El municipio libre y la revolución mexicana”, artículo visto en: http://www.inehrm.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=exp-articulo-115-constitucional-articulo

Burguete, Aracely, “Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México”, *Alteridades*, México, 2008.

Canedo Vásquez, Gabriela, “Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México)”, en Alberto Cimadamore (comp.), *Publicación la economía política de la pobreza*, CLACSO, Buenos Aires, 2008.

Carmagnani, Marcello, *El otro occidente, América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, COLMEX-FCE, México, 2004.

Caso, Alfonso, *Indigenismo*, INI, México, 1958.

Centro de Documentación sobre Zapatismo, http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=407

Cerda García, Alejandro, *Imaginando zapatismo. Multiculturalidad y autonomía indígena en Chiapas desde un municipio autónomo*, UAM, México, 2011.

Chacón Hernández, David, *Democracia, nación, y autonomía étnica. El derecho fundamental de los pueblos indígenas*, Porrúa, México, 2009.

Dalton, Margarita, “La participación política de las mujeres en los municipios llamados de usos y costumbres”, en: Diez *voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, México, 2005.

De la Madrid Hurtado Miguel, *Crónicas del Sexenio 1982-1988. Reforma y Fortalecimiento Municipal*, Marzo de 1982, Vista en: http://www.mmh.org.mx/nav/node/201

Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1914_211/Decreto_que_reforma_el_art_culo_109_de_la_Constitu_223.shtml

Del Val, José, *México. Identidad y nación*, UNAM, México, 2006.

Díaz Polanco, Héctor, “Lo nacional y lo étnico en México: El ministerio de los proyectos”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 52, México, Era, octubre-diciembre, 1987.

----------, "¿Indigenismo o autonomía?”, *La jornada*, 25, 26, 27 y 28 de octubre, de 1996, vista en: http://hectordiaz-polanco.blogspot.mx/

---------- y Sánchez, Consuelo, "Autodeterminación y autonomía: logros e incertidumbre", en Aracely Burguete (coord.), *México: Experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, México, 1999.

----------, "La insoportable levedad de la autonomía. La experiencia mexicana", en: Natividad Gutiérrez Chong (coord.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, UNAM-IIS-Plaza y Valdez, México, 2008.

----------, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México, 2011.

Duran Ponte, Víctor Manuel, "Prologo", en: Jorge Hernández Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, UABJO-Siglo XXI, México, 2007.

Escobar Ohmstede, Antonio, "Los ayuntamientos y los pueblos indios en la sierra huasteca, 1812-1840, en: Leticia Reina (Coord.), *La reindianización de América*, Siglo XXI–CIESAS, México, 1997.

Favre, Henri, *El Indigenismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Faya Viesca, Jacinto, "Antecedentes y Actual Estructura del Municipio en México", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 8-9, octubre 1982 a marzo 1983.

FENAMM (Federación Nacional de Municipios de México), disponible en: http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123

Flores Cruz, Cipriano, "El sistema electoral por usos y costumbres: El caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca", en José de Jesús Orozco Enríquez (Comp.*), Democracia y representación en el umbral del siglo XXI (Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*), TEPJF-IFE-UNAM, México, 1999.

----------," La autonomía de los pueblos originarios mediante el reconocimiento del Sistema de Usos y Costumbres: La experiencia de 1995", en: Diódoro Carrasco Altamirano y Moisés Jaime Bailón Corres (Coord.), *¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derecho de los pueblos indios en México*, Cámara de diputado LX legislatura-CNDH-IIHUABJO, México, 2009.

Florescano *Enrique, Etnia, estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México,* Nuevo Siglo Aguilar, México, 1996.

Françoise-Xavier Guerra, *México del Antiguo Régimen a la Revolución*, FCE, México, 2010.

Gamez Torruco, Juan, “Federalismo y municipalismo”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 8-9, octubre 1982 a marzo 1983.

Gidi Virreinal, Emilio, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, Porrúa, México, 2005.

Gómez, Magdalena, “Las Guerras de Castas”, en: Romana Falcón, *Lecturas de historia mexicana 3. Actores políticos y desajustes sociales*, COLMEX, México, 1992.

----------, “Las estrategias políticas del Movimiento indígena. La autonomía en la antesala: la paz inconclusa (el caso mexicano 1995-2003)” en Fabiola Escárzaga, Raquel Gutiérrez, (coords.), *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, BUAP-Casa Juan Pablos, México, 2005.

González Navarro, Moisés, “Las Guerras de Castas”, en Romana Falcón, *Lecturas de historia mexicana 3. Actores políticos y desajustes sociales*, COLMEX, México, 1992.

Guardino, Peter, *Campesinos y política en la formación del estado nacional en México. Guerrero, 1800-1857*, Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, LVI Legislatura, México, 2001.

----------, *El tiempo de la libertad. La cultura popular en Oaxaca, 1750-1850*, UAM-UABJO-Colegio de Michoacán-Colegio de San Luis-H. Congreso del Estado de Oaxaca, México, 2009.

Gyves, Leopoldo de, “Juchitán; Municipio Libre y Autonomía. Molina Hilario, Autonomías Históricas: Autonomía Yaqui”, En Aracely Burguete (Coord.), *México: experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, México, 1999.

Hamnett, Brian R., “Liberales y conservadores ante el mundo de los pueblos 1840-1870”, en Manuel Ferrer Muñoz (Coord), *Los pueblos indios y el parteaguas de la independencia de México*, UNAM-IIJ, México, 1999.

Hernández Chávez, Alicia, “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en: Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, COLMEX-Fideicomiso de Historia de las Américas-FCE, México, 1996.

Hernández Díaz, Jorge, “La política del reconocimiento, la diversidad electoral y la defensa de la identidad colectiva en Oaxaca”, en *Diez voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, México, 2005

----------, “Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca”, en Jorge Hernández Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, UABJO-Siglo XXI, México, 2007.

---------- y Juan Martínez, Víctor L., *Dilemas de la institución municipal*, Miguel ángel Porrúa, México, 2007.

Hernández Navarro, Luis, "Movimiento indígena: autonomía y representación política, en: en: Marta Singer Sochet (coord.), *México. Democracia y participación política indígena*, UNAM-FCPS-GERNIKA, México, 2007.

Hernández Silva, Héctor C., "La lucha interna por el poder en las rebeliones Yaquis", en: Leticia Reina (Coord.), *La reindianización de América, siglo XIX*, Siglo XX-CIESAS, México, 1997.

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Vasquez.pdf

http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div_municipal.aspx?tema=me

http://www.cedoz.org/site/content.php?doc=63

http://www.datuopinion.com/municipios-autonomos-zapatistas

http://www.redindigena.net/organinteg/anippla.htm

Ley municipal para el Estado de Oaxaca.

Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, COLMEX, México, 1995.

Lloyd, Mecham, J., "El Jefe Político en México", en *Secuencia*, 04, 143, México, 1986.

López Bárcenas, Francisco, "Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca", versión disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/20.pdf

López Bárcenas, Francisco, "Entre lo propio y lo ajeno. El Sistema Electoral Consuetudinario en el estado de Oaxaca", en *Ce-Acatl*, México, 1998.

----------, "Rostros y caminos de los movimientos indígenas en México", en: Fabiola Escárzaga, Raquel Gutiérrez, (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativ*o, BUAP-Casa Juan Pablos, México, 2005.

----------, Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca, disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/20.pdf

----------, "Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca", p. 355, versión disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1627/20.pdf

López Mojardín, Adriana y Rebolledo Millán, Dulce María, “Los municipios autónomos zapatistas (1999), en: *revista Chiapas*, n° 7, México, 1999.

López y Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*, P y V, México, 1995.

----------, *Autonomías. ¿Democracia o contrainsurgencia?*, Era, México, 2004.

Los municipios autónomos zapatistas, disponible en: http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/marez.htm#2.2

Marino, Daniela, “Indios y Pueblos y la Construcción de la Nación. La Modernización del Espacio Rural en el Centro de México, 1812-1900”, En Erika Pani (Coord.), *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, FCE, México, 2004.

----------, “La modernidad a juicio: pleitos por la tierra y la identidad comunal en el Estado de México (municipalidad de Huixquilucan, 1856-1900)”, en Romana Falcón (coord.), Culturas de pobreza y resistencia: Estudios de marginados, proscritos y descontentos, México, 1805-1910, COLMEX-Universidad Autónoma de Querétaro, México, 2005.

Martínez Endía, Raúl Alejandro, Alejandro de Jesús Sánchez Rivas, Juan Carlos Alejandro Robles Rodríguez, *La autonomía Municipal y la soberanía estatal*, en Congreso Gobiernos Locales; El Futuro de México. Vista en: http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm2/endia.html

Medieta y Nuñes, Lucio, *El Problema agrario en México*, En: Gidi Virreinal, Emilio, *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*, Porrúa, México, 2005.

Medina Peña, Luis, *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en el Siglo XIX*, FCE, México, 2004.

Mendoza García, Édgar J, *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos Chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*, UABJO-CIESAS-UAM-A, México, 2011.

Menegus, Margarita, *Los Indios en la Historia de México*, CIDE-FCE, México, 2006.

Millán, Saúl, *La ceremonia perpetua. Ciclos festivos y organización ceremonial en el sur de Oaxaca*, INI, México, 1993.

Molina Hilario, “Autonomías Históricas: Autonomía Yaqui”, en Aracely Burguete (Coord.), *México: experiencias de autonomía indígena*, IWGIA, México, 1999.

Montemayor, Carlos, *Los pueblos indios de México hoy*, Plantea, México 2000.

Münch Galindo, Guido, *La organización ceremonial de Tehuantepec y Juchitán*, UNAM-IIA, México, 2006.

Muñoz Ferrer, Muñoz, *La formación de un estado nacional en México: (El Imperio y la República Federal: 1821-1835)*, UNAM-IIJ, México, 1995.

Muñoz, Virgilio, y Ruíz Massieu, Mario, *Elementos jurídico históricos del municipio de México*, UNAM, México, 1979.

Narváez Hernández, José Ramón, *Historia social del derecho y de la justicia*, Porrúa, México, 2007.

Nozari Morlet, Eduardo Arturo, "La reforma constitucional de 1983 y la realidad municipal", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas: La reforma municipal mexicana*, año 1, vol. 2, mayo-agosto, México, 1986.

Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1985.

Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, UNAM, México, 2012.

Owolabi, Kumle, "¿La legalización de los usos y costumbres ha contribuido a la permanencia del gobierno priista en Oaxaca? análisis de las elecciones para diputados y gobernadores, de 1992 a 2001", en *Foro Internacional*, vol. XLIV, núm. 3 (177), Julio-septiembre, 2004, disponible en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/YBL5RUE2TDV3I6MYM6XQ4U824EYBYB.pdf

Pastor, Rodolfo, *Campesinos y reformas: la mixteca, 1700-1856*, COLMEX, México, 1987.

Quezada, Sergio, "Encomienda, cabildo y gubernatura indígena en Yucatán, 1541-1583", en *Historia Mexicana*, 34, v. 4(136), Abril-junio, México, 1985.

Real Academia Española, versión en línea disponible en: http://lema.rae.es/drae/?val=autonomia

Recondo, David, "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS, México, 2001.

Reina Aoyama, Leticia, *Los movimientos indígenas y campesinos*, Nostra, México, 2010.

Reina, Leticia, *Indio, campesino y nación en el siglo XX mexicano. Historia e historiografía de los movimientos sociales rurales*, Siglo XXI, México, 2011.

Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, México, 1998.

Rodríguez Valadez, Juan Manuel, "El municipio mexicano y evolución del artículo 115 constitucional", *Vínculo jurídico*, núm. 46, abril-septiembre, México, 2011.

Romero García, Fernando, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, T. II, México, 1992, Vista en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/771/30.pdf

Sánchez Consuelo, "Estados y autonomías en democracias contemporáneas", en: Natividad Gutiérrez Chong (coord.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, UNAM-IIS-P y V, México, 2008.

Secretaria de Gobernación, Gobierno y Administración municipal en México, Centro nacional de desarrollo municipal (CEDEMUN), México, 1993.

Valero Flores, Carlos Norberto, *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones*, Cámara de Diputados, XL legislatura, México, 2007.

Valladares de la Cruz, Laura R., Maya Lorena Pérez Ruíz, Margarita Zárate Vidal (Coords.), *Estados plurales. Los retos de la diversidad y la diferencia*, UNAM, Juan Pablos Editor, México, 2009.

Velasco Cruz, Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, UNAM-FCPS-UPN, México, 2003.

Velásquez C., María Cristina, "Lo político de lo electorales los conflictos municipales de Oaxaca: una reflexión sobre el tránsito de los usos y costumbres al sistema de partidos políticos", en Diez *voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, México, 2005.

Zafra, Gloria, "Usos y costumbres desde el género en los gobiernos locales", en Diez *voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, México, 2005.

Zavala, Silvio Arturo, *La encomienda indiana*, México, Porrúa, 197