



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

EL GOBIERNO MUNICIPAL COMO AGENTE DE
DESARROLLO SOCIAL: EL CASO DE TAMAZULAPAM
DEL ESPÍRITU SANTO, MIXE, OAXACA.

T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIATURA EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL
P R E S E N T A N:

ACEVEDO CRUZ SURY ZADAY
AGUILAR ULLOA RICARDO ADRIÁN
VASQUEZ MARTINEZ ERICK WILIAM

Asesora:
Dra. Verónica Gil Montes



Ciudad de México.

Diciembre 2020.

ÍNDICE

Agradecimientos

Introducción

Capítulo 1.- El papel del municipio en los Sistemas Normativos Internos

1.1.- Introducción

1.2.- Un acercamiento al federalismo mexicano

1.3.- El municipio a través de la historia y su papel dentro del federalismo mexicano

1.4.- La evolución del municipio a través del artículo 115° constitucional

1.5.- El artículo 2° constitucional y el reconocimiento de los Sistemas Normativos Internos

1.6.- El marco jurídico municipal actual, lineamientos para el desarrollo municipal

1.7.- Un acercamiento conceptual del municipio con Sistema Normativo Interno y sus principales características

Capítulo 2.- La gestión municipal en los Sistemas Normativos Internos para el Desarrollo Social.

2.1.- Introducción

2.2.- La gestión municipal en México y sus características

2.3.- La corriente de la nueva gestión pública y su impacto en México

2.4.- Nuevos actores dentro de la política mexicana

2.5.- El desarrollo social en la gestión municipal

Capítulo 3.- El municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo, Mixe, Oaxaca.

3.1.- Introducción

3.2.- Características del Municipio

3.3.- Características del Sistema Normativo Interno en Tamazulapam del Espíritu Santo y su estructura municipal

3.4.- Acciones de la gestión municipal para el desarrollo social en Tamazulapam del Espíritu Santo 2016 y 2019

3.5.- Estrategia Metodológica

Capítulo 4.- Análisis sobre la gestión municipal para el desarrollo social en el municipio con Sistema Normativo Interno de Tamazulapam del Espíritu Santo, Oaxaca.

4.1.- Introducción

4.2.- Aspectos presupuestarios del municipio

4.3.- Análisis de la información recabada en el municipio en el ejercicio fiscal 2016

4.4.- Análisis de la información recabada en el municipio en el ejercicio fiscal 2019

4.5.- Reflexiones finales

Bibliografía

Anexos

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo terminal es el producto del esfuerzo conjunto y coordinado de tres compañeros estudiantes de la licenciatura en Política y Gestión Social en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. El interés por este objeto de estudio (los municipios) surge a inicios del presente año en el curso de Metodología de la Investigación al presentar los temas individualmente, así pues, se tomó la decisión de emprender esta investigación y analizar el ámbito municipal en México, en efecto, estudiar un municipio con una característica peculiar, ser regido bajo un Sistema Normativo Interno, que son los usos y las costumbres heredadas y transmitidas de una generación a otra que implementan comunidades en el estado de Oaxaca.

Es importante mencionar, que existe escasa literatura sobre este tipo de municipios en el ámbito académico, sobre todo en la investigación. Es por eso, que surge la iniciativa de abordar un estudio de caso, igualmente, otro aspecto que motivó a realizar el presente trabajo es la importancia que tienen los municipios dentro de la sociedad, pues es el ámbito más cercano a los habitantes y que debería contribuir al desarrollo social en sus espacios territoriales.

Conviene subrayar, que para realizar el presente trabajo se escogió al municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo, que se ubica en el estado de Oaxaca, principalmente por la disponibilidad de acceso a la información.

La estructura del trabajo fue razonada para explicar y entender cómo es que funciona la figura municipal en lo referente a la gestión para el desarrollo social por eso se toma en cuenta que este organismo se inscribe dentro de un pacto federal, pacto que está presente en el territorio mexicano. Por ello, se parte del federalismo y sus orígenes, la intención de ello es conocer de qué forma se ha construido este pacto entre la sociedad mexicana para así entender cómo se inscribe el municipio en él. Además, será necesario comprender al municipio desde su perspectiva histórica, en el capítulo uno se presenta justamente un esbozo histórico, se plantea que este órgano de gobierno tiene raíces en el imperio romano, el árabe y España, hasta llegar a territorio mesoamericano en la época de la conquista y de ahí en adelante ha sufrido

numerosas transformaciones en el ámbito legal mexicano. Se verá que en la promulgación de la carta magna de 1917 queda asentada legalmente en el artículo 115 como un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin embargo, en la práctica las cosas serían distintas. El artículo 115 de ahora en adelante sería sujeto de reformas constitucionales que poco abonaron a la autonomía del municipio mexicano. Es hasta la reforma suscitada en el año de 1983 que se realiza una reforma integral que tiene la intención de reconfigurar el mismo pacto federal, en lo referente a la figura municipal la reforma estableció facultades que lo dotaban de una mayor autonomía con respecto a décadas precedentes, se le facultó para dirigir, coordinar y garantizar condiciones básicas para los ciudadanos. Sin embargo, se verá que hubo un sector de la población que no vio reflejadas sus necesidades en el artículo 115° o en algún otro de la Constitución, el sector indígena. En fechas posteriores, por incidencia de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) así como de iniciativa local y la misma población indígena se reconocen a los pueblos indígenas como parte fundamental de la sociedad mexicana en la Constitución Política. A partir de ese momento, en el estado de Oaxaca los municipios con comunidades indígenas fueron reconocidos, pero sobre todo es validada la figura del Sistema Normativo Interno o Sistema Normativo Indígena (comúnmente conocidos como usos y costumbres). Finalmente, tomando en cuenta lo anterior se pretende dar un acercamiento conceptual del municipio regido bajo Sistema Normativo Interno.

En segundo lugar, se analizarán las principales corrientes teóricas que han hecho eco en la administración pública mexicana, y, por ende, están presentes en la figura municipal. En este apartado (capítulo dos), se comienza abordando las características que tiene la gestión municipal. Se entiende por ello, a las acciones que realizan las autoridades municipales hacia su comunidad para contribuir al desarrollo social. Al mismo tiempo, se precisa que para ello el municipio tiene a su disposición recursos humanos, materiales y financieros principalmente para llevar a cabo las acciones necesarias y conducentes al desarrollo social. La forma de utilizar estos recursos no tuvo variación alguna durante varias décadas, pero en los años 60 y 70 surgió una corriente orientada a la reorganización política y financiera denominada Nueva Gestión Pública, que en nuestro país sólo se centró en la disminución de costos y maximización de beneficios dejando a un lado un abanico de herramientas que no se

han aprovechado en su totalidad. Asimismo, diversos actores y grupos comienzan a tener mayor incidencia en las decisiones, derivado de un descontento generalizado y del debilitamiento estructural del régimen del partido hegemónico con ello la Nueva Gobernanza toma lugar en el contexto político mexicano. Esta nueva forma de gobernar implica principalmente compartir y reconocer que los recursos no están a disposición exclusiva del gobierno, por ende; la negociación, inclusión, concertación y mediación en las decisiones se vuelve parte cotidiana del entorno político. Un sector de la población que manifestó su descontento derivado de las políticas de la Nueva Gestión Pública fue el indígena encabezados en la década de los años 90 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), precisamente actores que cobraron relevancia y que introdujeron el tema de la inclusión indígena en el texto constitucional. Posteriormente, los logros obtenidos por el EZLN se vieron reflejados a nivel federal y estatal (Oaxaca) como se ha mencionado antes, reconfigurando la institución municipal.

Tomando en cuenta lo anterior, se analizan vertientes teóricas del desarrollo social ya que, con base en las facultades históricas que tiene el municipio, así como lo establecido en las disposiciones legales, es papel de esta institución buscar el tránsito hacia un desarrollo integral para la sociedad, con base en esto, se pretende construir una conceptualización de desarrollo social en los Sistemas Normativos Internos.

Llegando al capítulo tres, se tendrá por entendida la figura municipal en los Sistemas Normativos Internos, así como la definición de desarrollo social en este tipo de municipios. Así pues, se comienza presentando las características del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo en el estado de Oaxaca, en lo referente a su territorio, población y gobierno, en este apartado se descubre una característica peculiar de su situación territorial que incide en la toma de decisiones. También, se obtuvieron testimonios de habitantes de esta comunidad, que son de mucha utilidad para entender el gobierno municipal regido bajo Sistema Normativo Interno. Además, se conocerá la estructura de los cargos, fundamental para la gestión de este municipio.

En el capítulo final se realizará un análisis con base a la metodología planteada y a la información recopilada en el capítulo tercero, se verá que una de las principales limitaciones del municipio para poder implementar acciones para el desarrollo social

es el mismo Sistema Normativo Interno que los rige, además, de que están limitados para hacerse de más recursos económicos y por último, se realizan las reflexiones finales de toda la investigación presente, igualmente, se plantean preguntas abiertas para quien esté interesado en indagar más sobre esta línea de investigación.

Capítulo 1.- El papel del municipio en los Sistemas Normativos Internos

1.1.- Introducción

México es una república federal, que se conforma por la federación, entidades federativas y municipios dentro de una estructura vertical, y también, se divide el poder en ejecutivo, legislativo y judicial, en una estructura horizontal, con la finalidad de no centralizar todo el poder en una sola persona o instancia gubernamental y que figuras como el Estado federado y municipio tengan autonomía respecto a sus acciones y decisiones entorno a sus territorios y poblaciones.

En el presente capítulo se pretende abordar el lugar que ocupa el municipio dentro del pacto federal, un pacto que preferentemente tiene que nacer de un consenso por parte de los entes que la conforman, sin embargo, en el caso de México, las circunstancias han propiciado que no sea de esta manera y que en lugar de ser un acto deliberado sea un pacto impuesto. Una de las consecuencias que ha traído es que las entidades federativas y los municipios no ocupan el lugar que deberían, como entidades autónomas y con igualdad de condiciones para el desarrollo de las condiciones de sus respectivas poblaciones.

Al mismo tiempo, se realiza un recorrido histórico que rastrea los orígenes de la institución municipal, desde el imperio Romano hasta la promulgación de la Constitución de 1917 en México, con la finalidad de comprender cómo se fue estructurando y adquiriendo los elementos que la conforman en la actualidad. Se podrá comprender también, que con los diversos sucesos históricos que incluyen cambios en el tipo de régimen, conflictos dentro de la política mexicana e intervenciones extranjeras, dicha figura empezó a jugar un importante papel dentro del federalismo mexicano, pero aún relegado de las decisiones.

Es en 1917 que queda dentro del texto constitucional en su artículo 115 el reconocimiento a la figura municipal. Se verá que durante los siguientes 65 años el papel del municipio nuevamente es relegado. Además, se abordará la introducción del artículo 2º, que reconoce la pluriculturalidad del país, en la que se pone de

manifiesto la existencia de los pueblos indígenas, esto a su vez repercute en la institución municipal de forma general y de forma particular muchos estados realizan cambios en sus legislaturas locales.

En el caso de este estudio en específico que se centra en un municipio del estado de Oaxaca y que gran parte de la población es indígena, es natural que haya impactado directamente en los municipios oaxaqueños con el reconocimiento de la figura de los Sistemas Normativos Internos dentro de tan importante institución.

Con base en lo anterior, será posible construir un mejor entendimiento de la figura municipal en el estado de Oaxaca con el denominado Sistema Normativo Interno, tomando en cuenta la historia del municipio, los cambios que ha sufrido y el objetivo que tiene con respecto de la población local, que, adelantando un poco, es el tránsito hacia el desarrollo social.

Este capítulo sentará las bases de esta investigación, ya que, pone sobre la mesa el papel del municipio a lo largo de su historia y como se ha inscrito en las comunidades que se rigen con Sistema Normativo Interno. Con toda esta información se pretende, también, construir un concepto que englobe las características más importantes dentro de estos municipios.

1.2.- Un acercamiento al federalismo mexicano

Para hablar del federalismo en nuestro país, es pertinente saber los orígenes del término, así como sus características fundamentales. En efecto, el federalismo se materializa con el pacto que suscribieron las 13 colonias previamente independizadas de la corona inglesa, ahí surge el primer sistema federal en el mundo, según lo garantiza la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. La idea de este nuevo sistema se fue expandiendo poco a poco a Europa y posteriormente, a las jóvenes naciones libres e independizadas Latinoamericanas.¹

¹ UNAM (2020), *“El Federalismo como forma de organización”*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM, México, p. 5. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf> última fecha consultada: 26/06/2020.

Es importante mencionar, que este nuevo régimen tiene variaciones en su configuración y distintos orígenes, puede ser de carácter asociativo (unir las entidades autónomas a un poder central) el caso de los Estados Unidos de América y la República Federal Alemana o de carácter disociativo, (dispersar las entidades autónomas a un poder central) el caso de México.² Asimismo, se tiene la idea de que puede tener una génesis centrípeta (consenso desde abajo) o una génesis centrífuga (delegación desde arriba).³ Estas dos concepciones a nuestro parecer, son las más adecuadas para el caso mexicano, en efecto, el federalismo vino a separar a las entidades autónomas que se disputaban el poder en épocas prerrevolucionarias y fue implantado sin tomar en cuenta a gran parte de la población (multicultural) en la etapa posrevolucionaria, por lo tanto, se puede hablar de un federalismo con génesis disociativa-centrífuga. Aunque existen más concepciones sobre los orígenes del régimen federalista, nuestro objeto de estudio no nos permite indagar más sobre esta materia.

Por otra parte, Tonatiuh Guillén, conceptualiza al federalismo como;

“[...] una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía”⁴.

Además, el federalismo como principio de organización política, permite hacer de la pluralidad del poder político de dirección, un camino excelso de las estructuras estatales, pues nos lleva a la capacidad de innovación, a la flexibilidad y a la optimización de la acción estatal.⁵ El federalismo propicia una dinámica política más flexible, permite que en la disputa por el poder más actores se puedan involucrar en la toma de decisiones, así pues, el federalismo incentiva el ejercicio de la democracia

² Armenta, Leonel (2010), “*El federalismo mexicano: una ficción política*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM, México, Cfr.

³ UNAM (2020), “*El Federalismo como forma de organización*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM, México, p.12., Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf> última fecha consultada: 26/06/2020

⁴ Guillen, Tonatiuh (2019), “*Federalismo, gobiernos locales y democracia*”, Instituto Nacional Electoral, México, p.26.

⁵ *Ibidem*.

en el país. Es un mecanismo para distribuir el poder y evitar la concentración de este en una sola figura, derivado de una histórica desconfianza en los años anteriores.

En el caso mexicano, actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 40, establece que:

“[...] es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental⁶.”

Una Constitución es reflejo de su contexto histórico e instrumento indispensable para encauzar y transformar el destino de una nación. Así pues, toda Constitución es un conjunto de principios organizativos que tiene que ver con las decisiones esenciales sobre la forma de Estado o régimen, sobre la organización y funciones de los poderes públicos, sobre los derechos y los deberes de los ciudadanos.⁷

Toda Constitución expresa una estructura organizacional fundada en principios o valores, cuya armazón jurídica implica también una técnica o ingeniería constitucional que, entre otras características, diseña las modalidades de la división o separación de poderes: la horizontal (separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y la vertical que es propia del ordenamiento federal, y tiene que ver con las tres esferas de gobierno (Federal, Estatal y Municipal). El federalismo, es básicamente una forma de organización política estatal que implica un arreglo institucional para reconocer y vincular los poderes públicos asentados en una sociedad.⁸ Igualmente, es una forma de dirigir a la nación por la senda del desarrollo, en la que normativamente los órganos que la conforman cumplen con determinados papeles.

El federalismo mexicano registra dos orígenes principalmente. Por una parte, el modelo estadounidense, que fue el primer pacto federal en el mundo, cuya justificación y formulación están plasmadas en los escritos agrupados, bajo el nombre

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), texto vigente última reforma publicada DOF 08-05-2020, Cfr. información disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf. última fecha de consulta: 26/06/2020

⁷ Zamora, Gerardo (2011), *“El federalismo desde la perspectiva municipalista”*, República, federalismo e identidad nacional, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Cfr.

⁸ *Ibidem*

de *El federalista*.⁹ Según Carbonell, el modelo federal de la Constitución mexicana fue copiado de la Constitución norteamericana y este pacto federal no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial. El otro origen, está relacionado con el legado de las diputaciones provinciales creadas a partir de la Constitución de Cádiz (1812),¹⁰ que fueron la primera forma de autogobierno y la base de lo que años más tarde serían los estados de la Federación.

Por otra parte, si bien el sistema federal en México logró dispersar las entidades autónomas a un poder central, al mismo tiempo, han estado presentes muchos problemas desde que se instauró como régimen en nuestro país. En primer lugar, ha estado presente una disputa constante por el control de los recursos públicos entre los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), sin que hasta ahora se haya encontrado una fórmula que sea políticamente satisfactoria, ni económicamente eficiente. El segundo, ha sido la ausencia de un sistema de competencias que aclare los límites de las atribuciones asignadas a cada nivel de gobierno y, en consecuencia, las responsabilidades que cada uno de ellos debe asumir. Y el tercero, ha estado en el predominio de los aparatos políticos sobre las instituciones formales de los gobiernos.¹¹ Asimismo, el federalismo mexicano se presenta con características distintivas de un gobierno de corte centralista, pues en los hechos las entidades federativas y los municipios no pueden llevar a cabo sus programas, proyectos y políticas públicas, además, la supremacía de los poderes federales con sus numerosas atribuciones ha propiciado que los funcionarios federales miren como

⁹ “El federalista” fue escrito por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay entre 1787 y 1788, y se considera la mejor exposición y defensa de este sistema.

¹⁰ En septiembre de 1812 se aprobó la Constitución de Cádiz en Nueva España y de inmediato las autoridades se dispusieron a acatarla, aunque no siempre con entusiasmo. Había muchas novedades en este documento, algunas tan importantes como la desaparición de la figura del virrey; pero, sin duda la más trascendente era el reconocimiento de que la soberanía radicaba no en el monarca sino en la nación, compuesta por los ciudadanos de todos los dominios españoles. Por tal motivo, eran los habitantes quienes debían elegir a las autoridades principales: las mismas Cortes –como se llamó al congreso legislativo–, las diputaciones provinciales –órganos colegiados que administraban las provincias– y los ayuntamientos que se establecieron en las poblaciones con más de mil habitantes. Ávila, Alfredo (2019), “la Constitución de Cádiz y la independencia de México.,” *Relatos e Historias en México*, México, Cfr. Información disponible en: <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/la-constitucion-de-cadiz-y-la-independencia-de-México> última fecha de consulta: 20/06/2020

¹¹ Cordera, Rolando (2010), “*Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano*”. Presente y perspectivas, CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM, Fundación de la Ciudad de México, México, P. 226.

subordinados a los funcionarios locales, olvidando la autonomía de la entidad estatal y el municipio libre.

Por lo tanto, es necesario que el pacto federal consagrado en la CPEUM se renueve, de tal forma que se supere la génesis disociativa-centrífuga, y en su lugar, surja de un consenso nacional con una población heterogénea (de abajo hacia arriba), donde los poderes locales (municipal y estatal) sean reconocidos como entes con un carácter de igualdad y se les respete su autonomía en la toma de decisiones, estamos hablando entonces, de un federalismo con génesis asociativo-centrípeta, un federalismo con acciones encaminadas al desarrollo de la sociedad, en esencia, se necesita un federalismo que realmente provenga de un pacto entre organismos con igualdad y autonomía.

Sin embargo, en la actualidad los problemas dentro del federalismo mexicano no se han hecho esperar, pues como se ha precisado, los tres principales niveles de gobierno que lo componen (Federal, Estatal, Municipal), tienen numerosos problemas a la hora de tomar decisiones, pues en muchas ocasiones el poder federal subordina a los niveles estatal y municipal, dejándolos sin una capacidad real de decisión. Al respecto, hay mucho que hacer para forjar un pacto con mejores condiciones de igualdad e inclusión, mientras tanto, para efectos del presente trabajo se han puesto de manifiesto, los alcances y limitaciones de este pacto en el que suscribe el municipio, objeto de estudio del presente análisis. Ahora, es necesario conocer más, en torno a esta figura tan importante para el fortalecimiento de la democracia y el tránsito hacia el desarrollo de mejores condiciones de vida para la sociedad.

1.3.- El municipio a través de la historia y su papel dentro del federalismo mexicano

Antes que nada, se debe tener claro, que el municipio es el tercer nivel de gobierno dentro del federalismo mexicano, después de la federación y la entidad federativa, por lo tanto, es la instancia más cercana a la ciudadanía y la que más contacto tiene con ella. Por ello, el municipio es una institución de gran importancia para el quehacer gubernamental enmarcada dentro del régimen federal, y de aquí recae la importancia

de conocer sus orígenes y entender el proceso por el cual pasó para llegar a ser la institución que hoy en día se conoce.

Este nivel de gobierno tiene sus orígenes en el imperio Romano, en esta civilización aparecieron las figuras de los tribunos de la plebe, ediles plebeyos y ediles curules aproximadamente en el siglo IV A.C¹² y a quienes se les otorgaban diversas potestades.

Desde aquella época, se comenzó a observar la necesidad de centralizar las decisiones del colectivo social y la división territorial se convirtió en una necesidad administrativa, a su vez, estas acciones coadyuvaban a perfeccionar la organización social. Por ello, se crearon figuras para administrar y tomar decisiones en beneficio de la sociedad romana, estas se describen a continuación:

Tabla 1

| Figura | Descripción |
|-----------------|--|
| Concilium | Consistían en reuniones, los temas a discusión eran los referentes a las problemáticas locales. Fue utilizada del siglo X al XII. |
| Concejo Abierto | Se caracterizaba por tener amplia autonomía local. Los temas a discusión también eran referentes a las problemáticas locales en materia administrativa y judicial, los conflictos se resolvían por mayoría de votos. Fue utilizada del siglo XII al XIV. |
| Ayuntamiento | Integrada por tres o cuatro personas elegidas de manera popular, representaban las voluntades generales. Sus miembros eran: Juez forero o Alcalde, Alcaldes foreros y Regidores o Concejales. Fue utilizada a partir del siglo XIV. |
| Corregidor | Esta figura tuvo la función de inspeccionar a los ayuntamientos. |

Fuente: Elaboración propia, con información de *“El Municipio Mexicano”*. Senado de la República (2000).

Las figuras como el Concilium, el concejo abierto y el ayuntamiento claramente tenían funciones organizativas y de resolución de conflictos principalmente, además, el

¹² Senado de la República (2000), *“El municipio mexicano”*, Instituto Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, Cfr.

ejercicio de la democracia se realizaba por medio de los votos. Asimismo, las figuras anteriores, fueron evolucionando y contribuyeron al desarrollo y configuración del municipio español. En efecto, tras la conquista de la Península Ibérica por el imperio Romano, surge la estrecha vinculación entre la institución romana del municipio y su desarrollo en España. Aunado a esto, tras la caída del imperio Romano la figura del municipio permaneció en los reinos visigodos existentes en territorio hispano durante la alta Edad Media. Posteriormente, tras la expansión de los árabes se añade la figura del alcalde, que hasta nuestros días es una pieza fundamental en el órgano municipal.¹³

De esta manera, surge el municipio español, con nuevas figuras en torno a su estructura, que se describen a continuación:

Tabla 2

| Figura | Descripción |
|-------------------------------|---|
| Concilium o Asamblea Judicial | Órgano autónomo en lo político y administrativo. Integrada por un grupo de vecinos importantes, los temas a discusión eran del interés de la comunidad. |
| Jueces o Justicias | Funcionarios que ejercían la aplicación del derecho y respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia sin infringir los decretos de la corona. |
| Judex | Representantes populares elegidos mediante la celebración de la asamblea vecinal. |
| Alcaldes | La figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. Era la cabeza visible de la comunidad. |

Fuente: Elaboración propia, con información de “El municipio mexicano”. Senado de la República (2000).

En relación con el municipio romano, el municipio español creó figuras con nuevas atribuciones como lo son los jueces y justicias, los Judex y los alcaldes, complejizando

¹³ González, Dámaris (2011), “*El municipio en México*”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM, México, P. 21.

así las atribuciones del municipio pero que en esencia mantenían las funciones que adquirieron en Roma.

Por consiguiente, algunas de estas figuras se trasladaron al continente americano tras la conquista de España en territorio mexicano. Una de ellas es la figura del alcalde, los jueces y las asambleas.

La figura del municipio, como ya se presentó, desde sus inicios está construida para la toma de decisiones, la organización y la resolución de conflictos en comunidad configurando elementos como el cabildo o ayuntamiento (de suma importancia para el cumplimiento de las funciones públicas), la asamblea, y el alcalde, elementos que en la actualidad son indispensables para el buen funcionamiento del municipio.

Así pues, de España es impuesta la figura del municipio en territorio mexicano por Hernando Cortés, a su llegada, se fundan 3 municipios de los cuales, el primero, se le llamó la Villa Rica de la Vera Cruz, el segundo se llamó Segura de la Frontera y el tercero, se fundó con el nombre de Coyoacán, y tuvieron como características principales contar con:

- Dos alcaldes
- Cuatro regidores
- Un procurador
- Un escribano¹⁴

Estos elementos son los considerados necesarios para el ordenamiento político de los municipios en aquella época.

Con respecto a lo anterior, a inicios de la época colonial en sus primeros años no se puede hablar de la figura municipal como se entiende actualmente. Pero se implementó la figura del cabildo, existiendo dos tipos; los cabildos indígenas (repúblicas de indios) y cabildos españoles. Las repúblicas de indios tuvieron como finalidad las recaudaciones y entrega de tributo a los españoles, asimismo, se distribuía el trabajo agrícola y fue centro de difusión para la evangelización. Mientras tanto, los cabildos de españoles funcionaron abiertamente, con reuniones públicas para elegir a los representantes (alcalde, ediles y regidores). En suma, las funciones

¹⁴ *Ibidem*

principales del cabildo en el periodo de la conquista española eran; impartir y ejecutar la justicia, administrar servicios y supervisar la construcción de obras públicas.¹⁵

A partir del siglo XVI, la estructura municipal se complejiza, ya que, la división judicial se perfeccionó, creándose los corregimientos y las alcaldías mayores, en estas alcaldías, se constituyeron los cabildos o ayuntamientos, en ellas, se encuentran las figuras del alcalde mayor, alcaldes comunes, ediles, regidores y síndico personero de lo común.¹⁶

Para el México independiente, el municipio es relegado de las decisiones financieras que anteriormente tenía a su cargo dejándolo solo con funciones judiciales y administrativas. Esto se vio favorecido por la llegada de la casa Borbón a la corona de España, que implementó los cambios que dejaron al municipio a merced de lo establecido por otros organismos como las intendencias y provincias. Por lo tanto, la participación del municipio quedó disminuida y sujeta a las decisiones de los funcionarios reales de la corona española.

Sin embargo, esto cambiaría a principios del siglo XIX, con la promulgación de la Constitución de Cádiz en el año de 1812. A partir de este momento, a los municipios se les comienza a considerar como verdaderos órganos que constituían una instancia de gobierno, reconociéndose su territorio y población. Al mismo tiempo, esta Constitución promovió la creación de nuevos municipios en lugares donde no existían, de esta forma se amplió la base participativa y deliberativa de los vecinos y notables en lo referente a los asuntos comunes. Conviene subrayar, que, en este momento, el municipio, se convirtió en la base de las movilizaciones sociales que expresaron su descontento a la centralización de la corona española.¹⁷

Posteriormente, finalizadas las luchas independentistas se retoma al municipio en el primer ejercicio de la independencia de México, en el Plan de Iguala de 1821, que reconoció formalmente a la institución municipal. Los ordenamientos abolían las viejas diferencias entre repúblicas de indios y de españoles, ya que, la intención era hacer de México una sola nación, y de los mexicanos, ciudadanos con igualdad de derechos

¹⁵ Senado de la República (2000), *“El municipio mexicano”*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, P. 13.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ *Ibidem*

y obligaciones, pero como nos señala Vallarta Plata, esto no pasó del plano ideal; en la práctica los indígenas quedaron en una situación más vulnerable, ya que dejaron de existir las disposiciones legislativas que los protegían.

Para la Constitución de 1824, esta no reconoció específicamente al municipio, pero dejó en libertad a los estados de la recién formada Federación para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia. El municipio persistió gracias a que los recién creados estados federados tomaron como modelo la Constitución española de 1812 (Constitución de Cádiz). Este naciente entusiasmo por el municipio mexicano en la época del México independiente, habría de sufrir variantes, ya que, apenas 13 años después, con la Constitución centralista de 1837 se suprimieron los ayuntamientos y los pueblos fueron administrados por jueces de paz, prefectos y subprefectos¹⁸. Afortunadamente para la figura municipal, la revolución de Ayutla y la Constitución de 1857 recrearon al sistema municipal, dejando nuevamente la facultad de estructurarlo a las legislaturas locales.¹⁹

Para 1857 surge una nueva Constitución que se mantendrá vigente hasta 1917, la cual no consagró la libertad del municipio para gobernarse con autonomía. Además, la Constitución plasmó que los municipios son espacios físicos conformados por territorio y población, y también, hace referencia a que deben contar con autoridades que lo gobiernen, sin embargo, en esos años, nuevamente en la práctica la situación era distinta a lo constitucionalmente establecido.

En el Porfiriato,²⁰ se heredó el régimen de las prefecturas políticas, instaurado por Maximiliano de Habsburgo²¹ para establecer su imperio y controlar a la sociedad. El prefecto, (especie de gobernador) quedaba a cargo del nombramiento del alcalde, mientras que los regidores eran de elección popular. El ayuntamiento quedaba sólo

¹⁸ La existencia de las figuras tales como; los jueces de paz, prefectos y subprefectos implicaba que el ayuntamiento no tenía capacidad deliberativa, más bien, estas figuras cumplían un rol meramente administrativo y delegados por el régimen centralista imperante en esta época de la vida política en México como nación independiente.

¹⁹ Vallarta Plata, José (2002), *“El municipio en México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Cfr. información disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf> última fecha de consulta: 22/06/2020

²⁰ Usamos el término Porfiriato para denominar la etapa en la que gobernó Porfirio Díaz, una dictadura de facto por más de 30 años entre los siglos XIX y XX, Este periodo abarca desde el 28 de noviembre de 1876 al 25 de mayo de 1911. Gobierno de México., *“El Porfiriato”*., Información disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/documentos/el-porfiriato> última fecha de consulta: 23/06/2020

²¹ Fue el segundo emperador de México y único monarca del denominado Segundo Imperio Mexicano.

como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión, pues el prefecto imponía su autoridad.²² Además, con la aparición de las jefaturas se intentó suprimir cualquier manifestación de vida democrática y de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.²³

Posteriormente, en el siglo XX, en la Constitución de 1917, se establece oficialmente la figura del municipio en el artículo 115 constitucional, en la que se resaltan atribuciones tales como el desarrollo de la educación, la recaudación de sus impuestos y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación deliberara sobre las diferencias entre los municipios y los estados por razones hacendarias.²⁴ Es importante mencionar, que todas estas atribuciones fueron nuevas a la institución municipal y que oficialmente se reconocieron (para la integración municipal) las figuras del presidente municipal, síndico procurador o síndicos y regidores, según la Constitución Política de cada entidad federativa que forma parte de la nación mexicana.

La Constitución de 1917 ratificó el carácter federal de la República Mexicana y los principios federalistas y municipalistas de la Constitución de 1857. Sin embargo, la práctica centralista no solo se mantuvo, sino que se acentuó como resultado de dos fenómenos: el fortalecimiento del presidencialismo y la necesidad política de pacificar al país y terminar con la dispersión del poder, producto del movimiento revolucionario.

Hasta este punto se ha presentado la evolución del municipio a través de los años, partiendo del imperio romano, siguiendo por el imperio árabe, hasta llegar a territorio español y finalmente su imposición a tierras mesoamericanas, pero que a raíz de la independencia de México y en los tiempos venideros fue adoptada como una forma de organización local.

Es en la Constitución que nos rige hasta la actualidad (la de 1917) que se establecen finalmente las disposiciones oficiales para esta institución tan importante. Aquí cobra relevancia el artículo 115, este artículo ha sufrido numerosas modificaciones en el

²² Vallarta Plata, José. OP., Cit.

²³ Senado de la República (2000), *“El municipio mexicano”*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, p. 17

²⁴ Artículo 115°, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Última reforma, en materia de bienestar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 2020, Cfr.

siglo pasado que dieron lugar al funcionamiento del primer órgano de gobierno y por lo tanto deben ser analizadas y entendidas.

1.4.- La evolución del municipio a través del artículo 115 constitucional

A partir de la Constitución de 1917, el Estado mexicano se vuelve con un enfoque social a diferencia del pasado, poco a poco se fueron reformando artículos en beneficio para la sociedad mexicana. El artículo que se aborda en este apartado es el 115°, pues dicho artículo habla del municipio mexicano, entorno a su estructura, facultades y obligaciones, a continuación, se hablará de cómo se fue modificando el artículo hasta llegar al municipio actual mexicano.

En primer lugar, México en su etapa subsecuente al proceso revolucionario, quedó envuelto en una atmósfera de anarquía y debilidad del gobierno nacional. Desde sus primeros brotes la Revolución Mexicana buscaba la democracia y la libertad del municipio. Al triunfo de la Revolución, la historia de las luchas municipales es recogida por el constituyente de 1916-1917. La libertad municipal es concebida como el fundamento de nuestras instituciones sociales.²⁵ Durante las sesiones de este constituyente, surge el debate de la relación jerárquica entre gobierno estatal y gobierno municipal, para efectos de dirimir quién tiene la facultad recaudatoria. Finalmente, los constituyentes se deciden por el texto siguiente; artículo 115°:

“[...] los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los municipios administrarán libremente su hacienda, es decir, sus recursos económicos, para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades²⁶.”

²⁵ Vallarta Plata, José (2002), *“El municipio en México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Cfr. información disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf> última fecha de consulta: 25/06/2020

²⁶ Secretaría de Gobernación (2020), *“De los de la Federación y de la Ciudad de México”* Unidad Regional de Asuntos Jurídicos, México, Cfr. Información disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf> última fecha de consulta: 25/06/2020.

El texto constitucional coincide entorno a la figura municipal como agente político-administrativo autónomo capaz de tomar sus propias decisiones, integrada por un ayuntamiento o cabildo, encargados de llevar a cabo la gestión municipal para el desarrollo local. Sin embargo, a pesar de que el artículo 115° preveía la autosuficiencia de la institución municipal, la realidad era que los recursos se iban centralizando fundamentalmente en el nivel federal. Ya que después de la revolución, existieron muchas luchas internas que atentaban contra el federalismo mexicano, debido a que, después del México posrevolucionario se fortaleció en exceso la figura presidencial, quitando las facultades fiscales y de diversas competencias a los estados federados, y a los municipios, teniéndolos como entes con poca capacidad de acción y subordinados al poder central, esta situación estuvo vigente durante 60 años, donde había un ejecutivo federal fuerte que dejó a un lado al municipio libre y autónomo.

Por lo anterior, la disputa por el control de los recursos públicos ha sido una constante en el gobierno mexicano. Cabe aclarar que durante el siglo XIX las finanzas públicas recayeron en las capacidades fiscales de los gobiernos locales y durante el siglo XX gradualmente el gobierno federal fue controlando hasta el 90% de los gastos públicos. Por lo tanto, se ha debilitado profundamente el federalismo en México y también, al municipalismo, ya que, las atribuciones delegadas a los gobiernos locales no les permiten tener un mejor desempeño en cuanto a sus responsabilidades con el desarrollo social y económico.

En los años siguientes a la promulgación de nuestra Carta Magna hasta ahora vigente, se presentaron 7 reformas al artículo 115° constitucional que se esbozan en la tabla número 3:

Tabla 3

| Fecha de reforma | Descripción |
|----------------------|---|
| 20 de agosto de 1928 | En relación con el municipio no hubo cambios sustanciales, sólo se agregó la forma y número de representantes de los estados. |
| 29 de abril de 1933 | Se estableció la no reelección inmediata de todos los miembros del ayuntamiento para el periodo inmediato. |

| | |
|-------------------------|--|
| | |
| 8 de enero de 1943 | Se estableció que la duración de los gobernadores no puede ser mayor a 6 años. |
| 12 de febrero de 1947 | Se añade y reconoce que en las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas. |
| 17 de octubre de 1953 | Se asignaron plenos poderes políticos a la mujer mexicana para que pudiera votar y ser votada en las elecciones federales. |
| 06 de febrero de 1976 | A los municipios se añade la facultad de intervenir en la planeación urbana. |
| 06 de diciembre de 1977 | En el párrafo quinto se añade que, de acuerdo con las legislaciones locales se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes. |

Fuente: Elaboración propia, con información de “Evolución del artículo 115 constitucional”

Con base a la información de la tabla anterior, es posible afirmar que no hubo cambios sustanciales que definieron al municipio como una entidad en igualdad de condiciones dentro del pacto federal mexicano, por lo tanto, no se ampliaron sus facultades con respecto de los otros entes de gobierno. La federación siguió manteniendo un férreo control sobre las entidades federativas y los municipios. Claro, es destacable el reconocimiento de la participación de las mujeres en los comicios en igualdad de condiciones con respecto a la población masculina a partir del año de 1947, sin embargo, a la par se van exacerbando muchos otros problemas que afectan el desarrollo de los gobiernos municipales.

Durante varias décadas en México, estuvo en el poder el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que sostuvo un control hegemónico y que gobernó con base en arreglos institucionales formales e informales, con los cuales consolidó su permanencia en el poder durante varias décadas. Pero, a raíz de las elecciones de 1976 en la que el candidato por el PRI (José López Portillo), llega a la contienda

electoral sin competidor, en México, comienza a gestarse una crisis de legitimidad que dará paso a numerosas reformas que irán abriendo la posibilidad de que exista un mayor pluralismo en cuestiones político – electorales.²⁷ Por lo tanto, las reglas del juego comenzaron a cambiar a partir de las reformas a los artículos 25°, 26° y 115° constitucionales en la década de los años 80, modificando las relaciones entre los distintos entes de poder, en el caso de los municipios se les dotó de un nuevo ámbito de atribuciones que le restaron poder a los gobiernos de los estados. Empero, el gobierno federal siempre ha mantenido un amplio control y aun con las facultades delegadas a los gobiernos locales no ha cedido en situaciones como el diseño, implementación y control de las principales políticas, tampoco ha cedido en cuanto a la recaudación, pues los principales impuestos los sigue recaudando el gobierno federal, limitando seriamente la capacidad de acción en los municipios.²⁸

Para empezar a analizar la figura municipal a raíz de la reforma al artículo 115° constitucional en el año 1983, es importante recordar, que a partir de la Constitución de 1917, la definición de la institución municipal se ha desenvuelto en dos ámbitos constitucionales: el nacional y el de las entidades federativas, la consecuencia de este cambio de paradigma es muy importante, las cuestiones municipales dejaron de ser competencia exclusiva del régimen interior de los estados y se configura el municipio como una institución del Estado nacional, lo anterior, representa un avance cualitativo que permitió reconocer al municipio libre como una institución delimitada desde la Constitución federal.²⁹

Por lo tanto, a raíz de los conflictos existentes en el país previo al punto álgido en la década de los 80, se vuelve necesario reformar nuevamente uno de los artículos que estructuran el pacto federal y que es el objeto de estudio del presente trabajo, se hace referencia al municipio, que está presente en el artículo 115°. Esta vez, se trata de una reforma integral que viene a cambiar no solo la vida municipal sino la configuración misma del Estado mexicano.

²⁷ Reyes del Campillo, Juan (2014), *“El sistema de partidos y la transición democrática en México”*, El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, Cfr.

²⁸ Merino, Mauricio (2010), *“Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano”*, Fondo de Cultura Económica, México. Cfr.

²⁹ Rodríguez, Juan (2016), *“Evolución del artículo 115 constitucional”*, Unidad Académica de Derecho. Universidad Autónoma de Zacatecas, México. Cfr.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la reforma de 1983 al artículo 115° constitucional, inició la fase de descentralización política, económica y administrativa hacia los municipios, y se convirtió en la columna vertebral del manejo de la descentralización en México, los cambios fueron de gran relevancia para el contexto municipal de la actualidad ya que son los que han definido en gran medida la situación de esta institución. En lo referente a la hacienda municipal, se le designan a los municipios impuestos como el de la propiedad inmobiliaria. En materia de impuestos, los ayuntamientos aprobarán el presupuesto de egresos, mientras que el de ingresos y las cuentas públicas, serán aprobados por las legislaturas de los estados. De forma general, en la tabla número cuatro se mencionan los cambios realizados en la reforma al artículo 115° constitucional en el año de 1983 entorno al municipio:

Tabla 4

| Cambios en la institución municipal a raíz de la reforma al artículo 115 de la CPEUM en el año de 1983 |
|--|
| Se ratificó el principio constitucional de la personalidad jurídica del municipio y quedó establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio. |
| Se fortaleció la institución de la división de poderes en los tres niveles de gobierno. |
| Se estableció un marco regulador del desarrollo normativo de los ayuntamientos que legitimó la facultad de los municipios para convenir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo. |
| Se conservó el concepto originario del artículo 115 que prescribe la libre administración de su hacienda y se delimitaron sus fuentes tributarias, reservándoseles los impuestos con la propiedad inmobiliaria. |
| Se dotó al Municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su plan de desarrollo urbano y municipal. |
| Se fincaron criterios uniformes y procedimientos acordes con nuestro régimen de garantías, para dar mayor seguridad a los gobernados y sus representantes, en lo relativo a la desaparición o revocación del mandato de los ayuntamientos y la suspensión o destitución de sus miembros. |
| Se ampliaron los cauces participativos a los partidos políticos en beneficio de los ciudadanos, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos. |
| Se aplicaron explícitamente a todos los trabajadores municipales del país las garantías que el artículo 123° constitucional les confiere en cuanto a derechos laborales. |
| Se estableció un régimen constitucional claro y al mismo tiempo flexible que permitiera conservar el patrimonio constitucional de los municipios, graduando y diferenciando las reformas en cada Estado, de acuerdo con la heterogeneidad entre los diferentes municipios. |

Fuente: Elaboración propia, con información de “El municipio mexicano” Senado de la República (2000)

A esta reforma se le considera la más importante en el ámbito municipal después de varias décadas de tener un papel secundario en el contexto político-económico del país. Al mismo tiempo, esta reforma constitucional es más ambiciosa debido a que se le agregaron nuevas competencias al municipio para ordenar lo relativo al bando de policía y buen gobierno, igualmente, se le otorgaron al municipio las siguientes responsabilidades;

- Agua Potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados
- Centrales de Abasto
- Panteones
- Rastros
- Calles
- Parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito³⁰

La figura del municipio como se muestra arriba adquirió nuevas responsabilidades, ya que, la reforma al artículo 115° constitucional en 1983 hizo que estos organismos de Gobierno pudieran tener patrimonio propio, autonomía para manejarlo, así como, plena facultad para reglamentar el tipo de servicios que debían prestar y el de planificar el desarrollo social, la capacidad de dotarlos para suscribir convenios con gobiernos estatales y otros municipios, además, de que su presupuesto fuese aprobado por el mismo ayuntamiento y ya no por el congreso local, reconocer la representación proporcional en la integración del cabildo y también, los motivos por los cuales se pudiese suspender un ayuntamiento. Lo anterior, benefició mucho al municipio, ya que, tuvieron gran libertad para determinar tareas sin tener que esperar alguna autorización del gobernador por medio del Congreso local.

³⁰ *Ibidem*

Sin embargo, estas reformas si bien tuvieron un gran trabajo técnico, carecían del respaldo financiero; por lo tanto, en este caso tanto los gobiernos de las entidades federativas como de los municipios no podían realizar las actividades que les habían sido encomendadas y se encontraron con numerosos problemas, principalmente que con el traslado de estas responsabilidades la población asimiló que ahora debían dirigirse a los gobiernos locales, lo cual trajo mucha presión a los mandatarios y esto a su vez, propició que los gobernantes tuvieran que negociar con el Gobierno federal para la obtención de mayores recursos.

En efecto, durante estos últimos años, particularmente desde 1983, han brotado instituciones que parecían completamente aisladas de la vida política y del sistema federal mexicano. Con ello el municipio ahora tiene la oportunidad de emprender acciones conjuntas para el logro de las metas y objetivos.

A partir de la reforma de 1983 hubo otras 8 reformas adicionales al artículo 115° de la CPEUM en los años subsecuentes, sin embargo, en materia de competencias no han realizado cambios sustanciales. Cabe resaltar que incluso con la reforma de 1983, la federación aún se reserva los principales impuestos (el IVA y el ISR) y, además, tanto las entidades federativas como los municipios siguen dependiendo en gran parte de las participaciones y aportaciones de carácter federal.

Por otro lado, a mediados de los años ochenta en nuestro país, según Mauricio Merino empezó lo que él denomina la “transición votada”, que prácticamente fue un cambio que tuvo como finalidad el que hubiera mayor pluralismo político en nuestro país, asimismo, que se realizaran elecciones limpias y democráticas en México. Al mismo tiempo, esta transición contribuyó al federalismo mexicano, ya que, hubo un mayor pluralismo político y esto provocó poco a poco el debilitamiento del partido hegemónico en todos los niveles de gobierno, restándole poder y centralismo y devolviéndole la importancia y facultades con las cuales desde un inicio en la Constitución de 1917 fue pensado el ámbito municipal, ya que, antes del 1983 el nivel federal sólo se atribuyó más facultades, que al final le dieron una ventaja política y económica considerable.

El rompimiento del esquema del partido predominante en el sistema político mexicano gracias a la transición se dio mucho antes en la escala municipal con relación a la

escala estatal, ya que, la oposición política ganó primero alcaldías y desde ellas fue conquistando terreno y presencia política hasta alcanzar Diputaciones, Senadurías, Gubernaturas, la jefatura del Distrito Federal, y posteriormente la Presidencia de la República.³¹

Como ya se advirtió, hasta principios de la década de 1980, se mantuvo un proceso de concentración y centralización del poder que, por una parte, cedió cada vez más facultades a la Federación y, por la otra, subordinó a los gobiernos estatales y municipales en los ámbitos de la política, las finanzas y la administración. No fue sino hasta el año de 1983, con la reforma al artículo 115°, que se implantaron una serie de medidas administrativas enfocadas a la descentralización de ciertas actividades y facultades que tenía la Federación, éstas se trasladaron a las administraciones municipales, principalmente, en los temas de recaudación y autonomía en las decisiones territoriales. Más tarde, con el cambio de la distribución del poder político producto de la transición votada, poco a poco fue cobrando vida el federalismo, pero sobre todo el municipalismo. En efecto, en esta transición según Mauricio Merino:

“[...] se ubica el resurgimiento de los gobiernos municipales, la más antigua institución política de México que durante décadas fue paulatinamente ocultando su enorme capacidad de transformación cívica y de resolución administrativa, a la luz de un criterio político centralista que fue minando su autoridad. Los gobiernos municipales en los últimos años no sólo han pasado del singular al plural, sino que, en tanto instituciones propiamente dichas, prescindiendo de qué partido las gobierne, han ganado un nuevo espacio en la agenda política y, hoy por hoy, son actores institucionales indispensables para cualquier análisis”³².

Por lo tanto, ubicar al municipio como una expresión central del proceso de transformación del régimen político permite abordar una compleja relación, históricamente construida, entre el sistema político mexicano y los ciudadanos, entre el ámbito local y el nacional, entre la cultura política y la estructura gubernamental, una complejidad sintetizada en el municipio.³³

³¹ Dr. Rodríguez, Juan (2016), “Evolución del artículo 115° constitucional”, Unidad Académica de Derecho. Universidad Autónoma de Zacatecas. México. Cfr., Información disponible en: <http://ricaxcan.uaz.edu.mx/jspui/bitstream/20.500.11845/454/1/Art%C3%ADculo%20Evo%20art%20115%20Const%20%28JMRV%29.pdf>. última fecha de consulta: 24/06/2020.

³² Merino, Mauricio (2003), “La transición votada”. Crítica a la interpretación del cambio político en México, Fondo de Cultura Económica. México, p. 19.

³³ Cuando hablamos de municipio, estamos haciendo uso de un concepto que incluye tres elementos fundamentales: el gobierno local, su territorio y la población que lo constituye.

Lo anterior, es el producto de un largo proceso, ya descrito en los párrafos precedentes, en la cual la figura municipal fue sumando elementos que la constituyeron para la toma de decisiones. Desde el imperio Romano, pasando por la herencia española, influenciada por este último y por el imperio árabe en las ocupaciones que tuvieron lugar en la península ibérica. Así, se trasplantó hasta la ocupación española en territorio del actual México, sin embargo, tuvo que sufrir numerosas transformaciones también en nuestro país, a raíz de las numerosas luchas sociales, ocupaciones del extranjero y disputas por el tipo de régimen que debía imperar en la naciente nación. Es así, que el municipio como espacio de deliberación ha logrado mantenerse como una buena alternativa para la organización política de la sociedad contemporánea.

Finalmente, en el apartado siguiente, se hablará de las reformas al artículo 2° constitucional, pues en dicho artículo, la CPEUM reconoce a México como un país pluricultural, que cuenta con población indígena con raíces históricas profundas que han definido gran parte de la identidad nacional y que también, son la población mayoritaria de muchos municipios.

1.5.- El artículo 2 constitucional y el reconocimiento de los Sistemas Normativos Internos

Después de la reforma al artículo 115° constitucional en 1983, vendrían numerosos cambios dentro del contexto político del país, pero, sobre todo, en el municipio libre. México como nación pluricultural tienen diversas formas de organización, producto de la herencia de los pueblos originarios que persistieron en la conquista española. Durante muchos años, en los estados en que se asentaron fueron excluidos de las decisiones en materia política en el país, sin embargo, por los avances a nivel internacional en materia de reconocimiento a los pueblos originarios y tribales y por las iniciativas de ley presentadas ante el congreso nacional y (en el contexto de este trabajo) el congreso del estado de Oaxaca se consiguió que en la actualidad sean reconocidos los Sistemas Normativos Internos.

Rodríguez Wallenius, Carlos (2009) *“Luchas Municipalistas en México, acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local”*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Cfr.

El antecedente internacional más importante en materia de reconocimiento indígena y que impactó en México, es en 1992, cuando se aprueba la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas. En él se establecieron las obligaciones de los estados, de las cuales destaca el artículo 4º que versa:

“Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales”³⁴.

En 1992 se registran cambios importantes en el país, en ese año, a raíz del cumplimiento de los 500 años del descubrimiento de América, el Congreso mexicano aprueba una reforma al artículo 4º que adiciona un primer párrafo, recorriendo así el orden de los párrafos anteriores, ahora los párrafos del primero al quinto pasarían del segundo al sexto³⁵, con este hecho finalmente llegaría el reconocimiento de la diversidad cultural y la integración jurídica a nivel constitucional, el artículo versaba:

“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”³⁶.

Con esta reforma se reconoce la composición pluricultural del país, esto significa que los pueblos originarios que persistieron a partir de la conquista española después de siglos de explotación y marginación oficialmente pasaron a ser parte de México como nación. Fue un gran avance en la legislación mexicana y un gran avance para el federalismo mexicano, así como, para el municipalismo, principalmente en los estados compuestos en su mayoría de población indígena.

³⁴ Naciones Unidas, Derechos Humanos (1992), *“Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas”*, Oficina del Alto Comisionado. México, Cfr.

³⁵ Diario Oficial de la Federación (1992), *“Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, México. Cfr.

³⁶ Bravo, Yacotzin (2006), *“Los alcances jurídicos del reconocimiento del derecho a la libre determinación, de los municipios indígenas en los artículos 2º y 115º de la Constitución mexicana”*. Tesis Digitales UNAM, México, Cfr.

Es importante mencionar, que de 1992-2000, el artículo 2° no tuvo ninguna modificación, sino, hasta el año 2001, en el que se le hace la primera reforma al artículo, un hecho importante es que el reconocimiento de la composición pluricultural en México pasó del artículo 4° al artículo 2° para el año 2001.

A continuación, se ilustran los cambios de los cuales fue inicialmente el artículo 4° y que después del 2001 sería el artículo 2°:

Tabla 5

| Fecha de reforma | Adiciones |
|-----------------------------|---|
| 28 de enero de 1992 | <p>Reforma que reconoce la composición pluricultural en México en el artículo 4°. Se incorpora por primera vez, en la CPEUM el principio de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Establece que la ley secundaria protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.</p> |
| 14 de agosto de 2001 | <p>Reforma integral al artículo 2°. La nación mexicana es única e indivisible. La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</p> |

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

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

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades,

| | |
|-----------------------------------|---|
| | <p>mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.</p> <p>VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</p> <p>VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.</p> <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.</p> |
| <p>22 de mayo de 2015</p> | <p>Reforma del párrafo III en el apartado "A".</p> <p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</p> |
| <p>29 de enero de 2016</p> | <p>Reforma del párrafo III en el apartado "A".</p> <p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</p> <p>Reforma del apartado "B" y reforma del párrafo IX en el apartado "B".</p> <p>B. La federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas juntamente con ellos.</p> <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de</p> |

| | |
|-----------------------------|--|
| | las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. |
| 06 de junio de 2019 | Reforma del párrafo VII en el apartado "A". VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. |
| 09 de agosto de 2019 | Reforma que añade al apartado "C" C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados en: Reformas constitucionales por artículo.

Como se puede observar en la tabla anterior, y reiterando que, en el año 1992 en México, la CPEUM reconoce que aún existen un gran número de comunidades indígenas que estuvieron y siguen presentes a pesar de la colonización española y, por lo tanto, es necesario su reconocimiento como sujetos de derecho.

Originalmente el artículo en el que se establecieron estas disposiciones fue en el artículo 4° constitucional, sin embargo, el texto redactado fue de carácter general y no se trataba de una reforma integral que garantizase el pleno reconocimiento a los derechos de los indígenas, pero como se observa en la primera reforma, realizada el 14 de agosto del 2001 en la que las disposiciones en esta materia se pasan al artículo 2°, se es más específico, un punto importante es que se define a la población que es considerada indígena.

A raíz de la reforma al artículo 2° constitucional, en México, estados como Campeche, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco, adoptan la denominación de Sistemas Normativos, al reconocer la forma de impartir justicia al interior de las comunidades y pueblos indígenas.³⁷ Sin embargo, si bien se reconoció a los pueblos indígenas, nunca fue expedida la ley reglamentaria que conforme a la disposición constitucional habría de proteger y desarrollar sus elementos culturales, por lo que su eficacia fue limitada, esta reforma, estuvo vigente hasta el año 2001, entonces, se volvió a reformar el

³⁷ Naciones Unidas, Derechos Humanos (2008), *"El reconocimiento legal y vigencia de los sistemas normativos indígenas en México"*, Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México. Cfr.

artículo 2° a causa de los diálogos de paz en Chiapas (1994), empero, organizaciones indígenas así como un gran número de comunidades estuvieron en desacuerdo, ya que, se afirmó que las reformas solo tuvieron un carácter declarativo, a esto se reducen las disposiciones al no haberse aprobado reformas en los ámbitos comunitario y municipal.³⁸

Los estados antes mencionados, reconocen a los Sistemas Normativos, pero en el caso de Jalisco y Oaxaca hay definiciones acerca de lo que se debe entender por este concepto, en el primer estado:

“se entiende por Sistema Normativo Interno al: conjunto de normas jurídicas, escritas u orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas utilizan para regular sus actos públicos y las que sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos y que contribuyen a la integración social”³⁹.

Mientras tanto, en el estado de Oaxaca en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca, se entiende por Sistema Normativo Interno al: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.⁴⁰

Por otra parte, en el estado de Oaxaca, a raíz de la reforma al artículo 4° constitucional, para el 22 de febrero de 1992 se funda el Instituto Estatal Electoral (IEE) con la instalación del Consejo General Electoral como órgano independiente y por primera vez en la historia electoral del país, se admitieron los usos y costumbres en la elección de autoridades municipales, que quedaron asentados en los artículos 110° y 11° del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), con esto se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la organización y elección de las autoridades dentro de los municipios por el sistema de “usos y costumbres”.⁴¹ Ese mismo año surge un movimiento social-comunitario que abarcó varias regiones de Oaxaca, con origen en las movilizaciones de 1992 en

³⁸ *Ibidem*

³⁹ *Ibidem*

⁴⁰ Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (2001), Artículo 3, párrafo XIII, Cfr. <https://www.osfeoaxaca.gob.mx/pdf/transparencia/fraccionI/estatal/17LeyDerechosPueblosComunidadesIndigenasEstadoOaxaca.pdf>, última fecha de consulta: 23/05/2020

⁴¹ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2016), Cfr. https://www.youtube.com/watch?v=UdUYU_J0OQ0, última fecha de consulta: 23/05/2020

la campaña nacional por los 500 años de resistencia indígena, que apoyaba y se solidarizaba con la rebelión zapatista, esto, logra incidir en las modificaciones al marco legal oaxaqueño.⁴² Sin embargo, como ya se anticipó en la tabla número 5, la reforma de 1992, no fue una reforma integral en materia indígena, sino que apenas se trató de un párrafo que reconocía la composición pluricultural del país.

En consecuencia, a lo anterior, la población indígena entendió esto como una coerción a sus derechos en el artículo 4º, por lo tanto, se comenzaron a cristalizar algunas demandas por el creciente descontento social, principalmente en el estado de Chiapas, impulsado por un movimiento, autodenominado; Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)⁴³, este movimiento puso dentro de la agenda gubernamental la discusión sobre los derechos en materia indígena. En efecto, la lucha zapatista, tuvo como objetivo principal que se reconocieran y respetaran sus tradiciones y costumbres, pero, sobre todo, su forma de estructura y su política de autogobierno, en todos los pueblos indígenas de México y que todos estos derechos fueran reconocidos por el gobierno federal. Sin embargo, la respuesta del gobierno mexicano fue influenciada por élites políticas con intereses distintos al movimiento del EZLN. Es destacable que este movimiento social, planteó que los pueblos indígenas se organizarán para gobernar con autonomía propia, para ya no ser sometidos a la voluntad de intereses ajenos a los de las comunidades indígenas, como también, se debía dejar que la justicia fuera administrada por los propios pueblos indígenas según sus costumbres y tradiciones. Es decir, que los pueblos indígenas dejaran de ser subordinados al gobierno estatal y federal⁴⁴ y puedan tomar sus propias decisiones basadas en la construcción gradual de sus conocimientos basados en sus tradiciones.

⁴² Rodríguez, Carlos (2009), *“Luchas municipalistas en México: acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local”*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, Cfr.

⁴³ El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) es una organización político-militar, formada mayoritariamente por indígenas de los grupos tzeltal, tzotzil, chol, tojolabal y mame del estado de Chiapas, cuya existencia se conoció públicamente el primero de enero de 1994 a raíz del levantamiento armado mediante el cual tomó la ciudad de San Cristóbal de las Casas y las poblaciones de Las Margaritas Altamirano, Chanal, Ocosingo, Oxchuc, Huixtán, Chalam, Simojovel y San Andrés Larrainzar.

Los Pueblos Indígenas de México 100 Preguntas, “48.- ¿Qué es el Ejército Zapatista de Liberación Nacional?” UNAM, México, Cfr. Información disponible en: http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pre=48. última fecha de consulta: 23/11/2020.

⁴⁴ Izquierdo, Martha (2005), *“El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México”*, Revista Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol. núm. 50-51. España, Cfr.

Con la llegada del descontento zapatista, muchos pueblos indígenas se fueron sumando a la lucha, hasta conseguir su propia forma de organización política municipal.

Por otra parte, el primer estado que en su Constitución local reconoció a los grupos indígenas fue el estado de Oaxaca, en el año de 1995 se da dicho reconocimiento en el CIPPEO. Dos años después, en marzo de 1997 se reformaron los artículos 25°, 29° y 98° de la Constitución Política de Oaxaca, para hacer más explícito el reconocimiento a los derechos electorales de los pueblos indígenas del estado. En septiembre de ese mismo año, se hicieron más adecuaciones al CIPPEO en lo referente al libro IV: “De la renovación de ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”, con el argumento de dar mayor funcionalidad al proceso electoral y en 1998 se promulga la ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.⁴⁵ Posteriormente, en el año 2011, el 15 de abril se modifica el nombre del IEE para llamarse, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).⁴⁶

En la actualidad el IEEPCO menciona que esta forma de organización política (los usos y costumbres) en los pueblos indígenas, también, se le conoce como Sistemas Normativos Indígenas. Según este instituto;

"(...) los Sistemas Normativos Indígenas se conocían antes como usos y costumbres y son los principios generales, las normas orales o escritas que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y aplican en su vida diaria. Los Sistemas Normativos Indígenas definen la manera en que la comunidad elige y nombra sus autoridades, estas normas y prácticas comunitarias deben garantizar que las mujeres ejerzan su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad frente a los hombres, que puedan acceder y desempeñar cargos públicos y de elección popular.

En Oaxaca, existen 417 municipios con Sistemas Normativos Indígenas que, dependiendo de sus costumbres, renuevan a sus autoridades por periodos de un año, año y medio o bien por tres años (dependiendo las normas internas de cada municipio). El IEEPCO tiene como

Información disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538648>, última fecha de consulta: 23/11/2020.

⁴⁵ Canedo, Gabriela (2008), *“Una conquista indígena reconocimiento de municipios por usos y costumbres” en Oaxaca (México)*, CLACSO. Argentina, Cfr.

⁴⁶ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2012), *“20 años como órgano electoral de Oaxaca”*. Boletín 88, México, Cfr. Información disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/comunicados/20-anos-como-organo-electoral-en-oaxaca>, última fecha de consulta: 23/11/2020

finalidad reconocer, respetar, salvaguardar y garantizar los sistemas normativos indígenas de los municipios y comunidades del estado en su libre determinación para la elección de sus autoridades, vigilando que se respeten los derechos individuales de las y los miembros de la comunidad, para renovar sus autoridades las comunidades deberán presentar sus estatutos electorales comunitarios o en su caso informar respecto a la duración en el cargo el procedimiento de elección, los requisitos de participación y elegibilidad, así como quienes conducen el proceso de elección en el municipio. En este documento las comunidades informarán cómo realizarán su elección, cada comunidad tiene su forma de realizar las elecciones, algunos ejemplos son:

- A mano alzada
- Por pizarrón
- Por aclamación
- Por pelotón⁴⁷.

En este punto vale la pena decir que el Sistema Normativo Interno es, junto con el sistema de partidos, un espacio de competencia, orientado hacia la obtención y ejercicio del poder político, mediante el cual los ciudadanos ejercen sus derechos políticos⁴⁸. Oaxaca, junto con otros estados han legislado sobre esta materia, ya que, reconocen las tradiciones y prácticas democráticas que las comunidades indígenas han usado para elegir a las autoridades del ayuntamiento, se delega a la ley electoral la protección del sistema de usos y costumbres como derecho colectivo cuyo sujeto son las comunidades indígenas.⁴⁹

Los pueblos y las comunidades indígenas dentro del territorio mexicano han estado en constante contacto con las instituciones gubernamentales, así se expresa Burguete;

Históricamente, el municipio ha sido una institución a la que el estado --- colonial, republicano nacional-popular, neoliberal o plurinacional --- ha recurrido para instalar en los territorios indígenas su propia institucionalidad. Ya fuera como república de indios, como municipio gaditano, como municipio libre o como municipio reformado --- neomunicipalismo o municipio autónomo ---, el municipio es una institución conocida por los pueblos indígenas. Institucionalidad que no es, regularmente, una calca exacta de lo que la norma estatal

⁴⁷ Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca, Cfr. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=UdUYU_J0OQ0 consultado 03/10/2020

⁴⁸ Patrón, Tracy (2015), *“Participación política comunitaria de las mujeres indígenas en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos”*, Tesis Digitales, UNAM, México, Cfr.

⁴⁹ Bravo, Yacotzin (2006), *“Los alcances jurídicos del reconocimiento del derecho a la libre determinación, de los municipios indígenas en los artículos 2° y 115° de la Constitución mexicana”* Tesis Digitales, UNAM, México, Cfr.

establece, sino que con que cada nueva institución estatal establecida sobre territorio indígena suele darse el indicio de una lucha desde los colectivos indígenas para intentar, otra vez, (re)significar, etnizar, las instituciones del estado; y así convertir dicha institución «ajena» en «apropiada». Lucha histórica que nos ayuda a comprender la persistencia de los pueblos indígenas, siempre reinventados, hasta nuestros días⁵⁰.

Por lo anterior, los Sistemas Normativos Internos son una expresión de los pueblos indígenas para apropiarse de una institución estatal ajena y resignificarla bajo su propio entendimiento, introduciendo innovaciones dentro del aparato municipal, con la finalidad de ser los autores de su propio desarrollo, esto ha dado lugar a múltiples configuraciones municipales, tantas, como expresiones culturales coexisten en el país y cada una de ellas (en mayor o menor medida) luchan por lograr que el municipio sea una institución culturalmente adecuada.⁵¹

En materia municipal se define que los municipios con población indígena podrán elegir a sus gobernantes locales con base a sus usos y costumbres, así como de sus prácticas comunitarias, siempre respetando las garantías individuales y los derechos humanos. Asimismo, se establece que se deben generar las condiciones necesarias para conseguir el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, también, se le da especial importancia a la educación.

En resumen, este artículo constitucional hizo que la federación, los estados y sobre todo el municipio reconociera a las comunidades indígenas en el país, respetando y promoviendo sus prácticas políticas, organizativas y sociales. Uno de los principales estados que reconocieron a las comunidades indígenas a partir de esta reforma al artículo 4° (en 1992) y 2° (a partir de 2001) fue el estado de Oaxaca, y justamente, a raíz de esta reforma se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la organización y elección de las autoridades dentro de los municipios, mejor conocido como sistema de “usos y costumbres” (ahora, Sistema Normativo Interno), que son los métodos propios y tradicionales, así como, las normas y preceptos que no han sido escritos mediante la construcción gradual por medio de la resolución de casos particulares, y que también, se le conoce como sistema consuetudinario.

⁵⁰ Burguete, Araceli (2011), “*Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina*”, Revista pueblos y fronteras digital, México, Cfr.

⁵¹ *Ibidem*

Este hecho es destacable debido a que se fortaleció aún más el pacto federal, reconociendo a los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Lo anterior, fue un paso adelante por parte del federalismo, ya que, desde la época colonial los pueblos indígenas solo eran objeto de sometimiento y explotación, situación que después de la independencia de México y la revolución e incluso en vísperas del siglo XXI solamente se exacerbó.

Finalmente, con esta reforma se eleva a rango constitucional los derechos que les corresponden a las comunidades indígenas, es así, que el estado asume una responsabilidad con respecto de una minoría muy importante que le da esencia al país.

Esta minoría es una parte fundamental de muchos municipios del país, pero principalmente, el estado de Oaxaca es uno de los estados que concentra una gran cantidad de población indígena, por lo tanto, los municipios en este territorio tienen características que los hacen sujetos de estudio dignos de análisis.

En efecto, en la actualidad los municipios regidos por Sistemas Normativos Internos cuentan con mayor capacidad de decisión en materia electoral, y también, en cuanto al desarrollo social de sus comunidades, en comparación con décadas pasadas (principalmente antes de los 90). Los Sistemas Normativos ahora cuentan con canales de comunicación con las esferas estatal y federal, sin embargo, se desconoce en qué medida esto provoca mayor desarrollo en sus espacios territoriales.

Por lo tanto, para el pleno desarrollo multicultural, en el contexto actual, es necesaria la captación de las numerosas voces de la sociedad mexicana, proceso sumamente difícil. Sin embargo, en el caso de los indígenas ha sido muy complejo el reconocimiento de sus prácticas ante el gobierno mexicano. Lo anterior, hace sentido con la situación de los pueblos indígenas en el contexto mexicano en décadas pasadas, pues el desarrollo y construcción de los mecanismos culturales, sociales y políticos de estas minorías no son objeto de mucha atención.

Si bien el reconocimiento (en el marco jurídico) de la población indígena, así como de sus formas de organización y deliberación (Sistemas Normativos Internos) es todavía limitado en el ámbito municipal, principalmente, porque no está reconocida la figura del municipio indígena en la CPEUM, como una institución distinta por su gran riqueza

cultural. Ahora son parte del entorno político y han configurado su gobierno de distintas maneras, lo deseable es lograr un tipo de municipio culturalmente adecuado a cada realidad sociocultural; lo que haría posible lograrlo, instituyendo regímenes con un enfoque multimunicipal.⁵²

Mientras tanto, para el desarrollo de los pueblos indígenas una pieza fundamental es la gestión municipal, ya que, es una herramienta que tiene sus propias características en los municipios regidos bajo los Sistemas Normativos Internos, que deben ser analizadas para entender cómo estos se desempeñan en esta materia, para la contribución en el desarrollo de sus habitantes.

Ahora, se vuelve necesario realizar una revisión del entramado jurídico y posteriormente construir un concepto del municipio con población indígena, que englobe las características más distintivas, así como, la finalidad que tienen con respecto a la población que representan.

1.6.- El marco jurídico municipal actual, lineamientos para el desarrollo municipal

Como se anticipó, en este apartado se pretende realizar una revisión y análisis del entramado jurídico que debe seguir el orden municipal para el desarrollo de programas y acciones encaminadas al desarrollo social en Tamazulapam del Espíritu Santo.

Para cumplir con dicho objetivo en primer lugar, se identificaron las leyes y reglamentos establecidos desde el orden federal, estatal y municipal que han sido dispuestas para normar dicho ejercicio. Comenzando con lo establecido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca a través de la ley de desarrollo social para el estado de Oaxaca y ley de asistencia social para el estado de Oaxaca, además, de lo establecido en las normas y reglamentos internos municipales de las dependencias dirigidas al desarrollo social.

⁵² *Ibidem*

El municipio en México es la institución básica de la vida política nacional, el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población el cual se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles, donde tanto la actividad pública como la administración municipal se encuentran integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, que tiene su origen y fundamento en lo dispuesto por la CPEUM, en el cual se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios del país.

Por lo tanto, todo orden jurídico es un sistema de normas que constituyen una unidad, la cual está determinada por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra establecida por otra de grado mayor y así sucesivamente hasta llegar a la norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se funda la validez de todo el ordenamiento jurídico.⁵³ En este sentido, nuestra Constitución adoptó como forma de Estado, el sistema federal, y como forma de Gobierno, el sistema republicano, democrático y representativo; de ello precisamente deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

La Constitución establece que los estados tienen la facultad a través de sus legislaturas locales de integrar a sus constituciones, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo con las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas de cada entidad federal y de los municipios que la integran.⁵⁴

En ese orden, se respeta también la autonomía del municipio, ya que en capítulos anteriores se explica el desarrollo legislativo e histórico que ha tenido el artículo 115° constitucional, dedicado al municipio libre, por ningún motivo se debe entender libre como sinónimo de independencia o que el municipio no se encuentre sujeto a nada, sino que debe entenderse como una libertad parcial, que versa únicamente sobre cuestiones relativas a su ámbito competencial en su territorio, lo cual revela que esta

⁵³ Guilbert, Mariana (2010), *“El Orden Jurídico Municipal”*. México, Cfr. Información disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/MMG_OrdenJuridicoMunicipal.pdf, última fecha de consulta: 23/11/2020.

⁵⁴ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), *“El municipio mexicano”*, México, Cfr. Información disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3185>; última fecha de consulta :19/10/2020.

figura es, en el Estado mexicano, la base sobre la cual se ha construido la sociedad nacional, en tanto es la primera organización estatal en entrar en contacto con el núcleo social, así pues, el municipio es un ente sujeto a derechos y obligaciones y con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia quien en su personalidad jurídica manifiesta capacidades políticas, administrativas, patrimoniales y reglamentarias.

Tabla 6

| Configuración del marco jurídico general del municipio | |
|---|--|
| Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos | Contiene las disposiciones legales que rigen la organización política y social, así como las características de la gestión gubernamental que se ejerce en la práctica del gobierno a nivel nacional. |
| Constitución Política del estado de Oaxaca | Establecen los lineamientos que orientan la organización administrativa interna los gobiernos estatales, y las ordenanzas y reglamentos que deben observar los ciudadanos en el ámbito municipal. |
| Leyes códigos y reglamentos | El conjunto de reglamentos federales normativiza el comportamiento de los ciudadanos en todos los ámbitos de gobierno; por ende, éstos son extensivos al municipio, siempre que estén de acuerdo con las leyes de los Estados y las disposiciones propias de la Constitución. |
| Ley orgánica municipal | Son expedidas por cada Congreso local y reglamentan las cuestiones locales inherentes a su propio ámbito jurisdiccional, entre otros aspectos reglamentan la forma de gobierno, la integración de los poderes y las funciones a cargo de los municipios. |
| Reglamento municipal | Es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales norman determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo con las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio. |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del “Manual básico para la administración pública municipal”⁵⁵

⁵⁵ Reynoso-Soto, R. M. Villafuerte-Eudave, M., (2003), “Manual básico para la administración municipal”, Instituto de la administración pública del Estado de México A.C. México, Cfr.

La conformación del marco jurídico mexicano para el desarrollo de política social desde el ámbito municipal es complicada, ya que, se integra por disposiciones que vienen desde el orden federal, que es el primer nivel, a través de las leyes nacionales como la Ley General de Desarrollo Social, un segundo nivel es resultado del orden estatal y las normas que dictan la vida en la entidad federativa y, por último, el compuesto por las regulaciones municipales.

Tabla 7

| Configuración del marco jurídico municipal-político social | |
|---|--|
| Orden Federal | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado. <ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 115°. ● Ley General de Desarrollo Social. |
| Orden Estatal | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y diversas leyes y reglamentos. <ul style="list-style-type: none"> ● Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca. ● Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Oaxaca. ● Ley de Organizaciones de Asistencia Social para el Estado de Oaxaca. ● Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. ● Ley del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Oaxaca |
| Orden Municipal | Reglamentos y disposiciones administrativas expedidas por los Ayuntamientos. <ul style="list-style-type: none"> ● no cuentan con ningún tipo de reglamento interno |

Fuente: Elaboración propia con base en el marco jurídico de la política social en México

En capítulos anteriores se menciona ya las atribuciones municipales dispuestas en artículo 115° constitucional, las cuales, a manera de resumen, podemos mencionar dotan al municipio de la capacidad para regular de manera autónoma su ejercicio público y en términos de desarrollo social le otorga atribuciones para administrar la provisión de infraestructura social, además de incentivarlo a la creación de programas que atiendan las carencias sociales que de manera particular presenta el municipio.

Este apartado se centra en la revisión de lo establecido desde el orden estatal, a través de las leyes asignadas para la protección y promoción del desarrollo social y lo que instala como atribuciones del ámbito local, teniendo como principio que el marco jurídico debe observarse como partes de un todo, donde cada una de las leyes y reglamentos deben mantener congruencia con las otras.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca fue promulgada por bando solemne el martes 4 de abril de 1922 la cual establece en su artículo 29° al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado, definiéndolo como el orden de gobierno representativo de la voluntad de los ciudadanos.

Así pues, para dar cumplimiento a lo establecido por la Constitución Política General y la Constitución Política del Estado de Oaxaca surge la Ley para el Desarrollo Social del Estado de Oaxaca mediante la cual se otorga un claro reconocimiento sobre el ejercicio de los derechos sociales aplicables en materia de desarrollo social y humano para todos los oaxaqueños; estableciendo además una atención especial a las comunidades, municipios, regiones y microrregiones con características de pobreza, a la población indígena y a los individuos o grupos que requieran atención oportuna por condiciones de desastre y dinámica geográfica y social de la entidad.

En esta misma Ley se define el desarrollo local como el resultado del proceso de mejoramiento de la calidad de vida alcanzado a través de mecanismos y políticas públicas permanentes que generen las condiciones para la integración plena de los individuos, grupos y sectores de la sociedad, comunidades, microrregiones y regiones, a un mejoramiento sistémico que a su vez garantice el disfrute de los derechos sociales constitucionales y erradique la desigualdad social mediante la obtención y el desarrollo de conocimientos y habilidades, igual que la creación de oportunidades sociales respetando siempre la diversidad cultural del estado.⁵⁶

1.7.- Un acercamiento conceptual del municipio con Sistema Normativo Interno y sus principales características

Anteriormente se ha abordado al municipio desde una perspectiva histórica y una perspectiva jurídica, que se fue consolidando a través de los años y de una cultura a otra, hasta llegar al territorio mexicano tras la conquista española, ahora, es

⁵⁶ Ley de Desarrollo Social para el Estado de Oaxaca última reforma 10 de Abril de 2019, Cfr. información disponible en:

[http://docs64.congreso0axaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_de_Development_Social_del_Estado_de_Oaxaca_\(Ref_Dto_618_aprob_LXIV_Legis_10_abr_2019_PO_Extra_29_may_2019\).pdf](http://docs64.congreso0axaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_de_Development_Social_del_Estado_de_Oaxaca_(Ref_Dto_618_aprob_LXIV_Legis_10_abr_2019_PO_Extra_29_may_2019).pdf)
última fecha de consulta 08/10/2020

importante abordar el término de “municipio” desde una óptica conceptual y en relación con el Sistema Normativo Interno en los municipios del estado de Oaxaca.

Para entrar en materia, la definición del municipio se tiene que precisar, con base a la revisión bibliográfica que se ha realizado, ya que, se compone de elementos que en muchas ocasiones son confusos y difíciles de comprender, es por eso, que a continuación se mencionan definiciones de algunos autores acerca de la figura municipal. En primer lugar, para el tratadista Giannini, el municipio es: un ente público territorial en el que se manifiestan poderes públicos independientes del Estado. Es un ente representativo de una comunidad local. Es una persona jurídica pública, un ente representativo de un ordenamiento jurídico particular, con autogobierno y autonomía política.⁵⁷ En segundo lugar, Teresita Rendón, señala que el municipio es la entidad política-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.⁵⁸ En tercer lugar, según José de Jesús, el municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integra la organización política tripartita del Estado Mexicano: municipios, estados y federación.⁵⁹ Y, por último, el expresidente Miguel de la Madrid, se expresó del municipio de la siguiente manera:

“El municipio es piedra angular de nuestra vida republicana y federal. El municipio es sociedad natural domiciliada. La comunidad social que posee territorio y capacidad política y administrativa (...) activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral”⁶⁰.

Sin menospreciar las definiciones previas, el texto *El municipio mexicano* del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2000) hace un acercamiento a una conceptualización política que menciona que el municipio: es un orden de gobierno que ha quedado establecido formalmente en el artículo 115° de la CPEUM, el cual es la base de la división territorial y de la organización político-

⁵⁷ Giannini, en Chaparro, Israel, *“El municipio mexicano y su marco jurídico”*, México, p. 10.

⁵⁸ Rendón, en Chaparro, Israel, *“El municipio mexicano y su marco jurídico”*, México, p.10.

⁵⁹ José de Jesús, en Chaparro, Israel, *“El municipio mexicano y su marco jurídico”*, México, p.11.

⁶⁰ Miguel de la Madrid, en González, Dámaris, *“El municipio en México”*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p.27.

administrativa de las localidades que lo integran, así como de los estados y de la federación.⁶¹

Adicionalmente tiene facultades ante la ley que lo avalan como una institución jurídica-administrativa autónoma. Dicho de otra manera, el municipio;

“Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un ayuntamiento, (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno representado ejecutivamente por el presidente municipal.

Asimismo, es la entidad que actúa como la base de la organización social para constituirse en comunidad política, y se integra por una población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas”⁶².

El municipio en la actualidad es un complejo sistema de gobierno que está en constante cercanía con la sociedad. Los ciudadanos por su parte son sujetos de derecho ante el municipio, por lo tanto, son capaces de exigir resultados, pero también, tienen obligaciones que deben cumplir y respetar. Sin embargo, el municipio en estos momentos tiene una gran cantidad de problemáticas que deben ser atendidas y las cuales no se tienen que pasar por alto.

Con base en lo anterior, podemos decir que el municipio con Sistema Normativo Interno en el estado de Oaxaca es la organización que en su forma esencial se compone de una población plural y diversa con rasgos históricos y culturales que la definen de forma específica, que cuentan con un espacio territorial y un gobierno conformado por personas de la comunidad y con un entendimiento propio y distinto, pero apegado a los tratados internacionales, a la Constitución Política de México, así como, de las leyes y reglamentos locales, que a su vez, tiene personalidad jurídica y administrativa independiente a los poderes estatal y federal. También, es el aparato gubernamental más cercano a la población, por lo tanto, tiene la responsabilidad de hacer valer los derechos y se le es exigible resultados para el buen desarrollo social, económico y político.

⁶¹ Senado de la República (2000), *“El municipio mexicano”*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de República, México, Cfr.

⁶² *Ibidem*

La última definición presentada, da evidencia de que es el espacio adecuado para la resolución de los problemas públicos, ya que, es un brazo que pone de manifiesto el cumplimiento del pacto federal adoptado en el país y refuerza las buenas prácticas democráticas. Asimismo, tiene como función esencial sentar las bases para el tránsito hacia el desarrollo de las capacidades de la población.

Por lo tanto, resulta importante conocer la cantidad de municipios en el país y con base en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México cuenta con 2,465⁶³. Siendo el estado de Oaxaca el que mayor número concentra, con un total de 570 de los cuales 417 se rigen bajo el Sistema Normativo Interno.⁶⁴ El estado mencionado está conformado políticamente por 8 regiones, dentro de estas regiones se encuentran los 570 municipios;

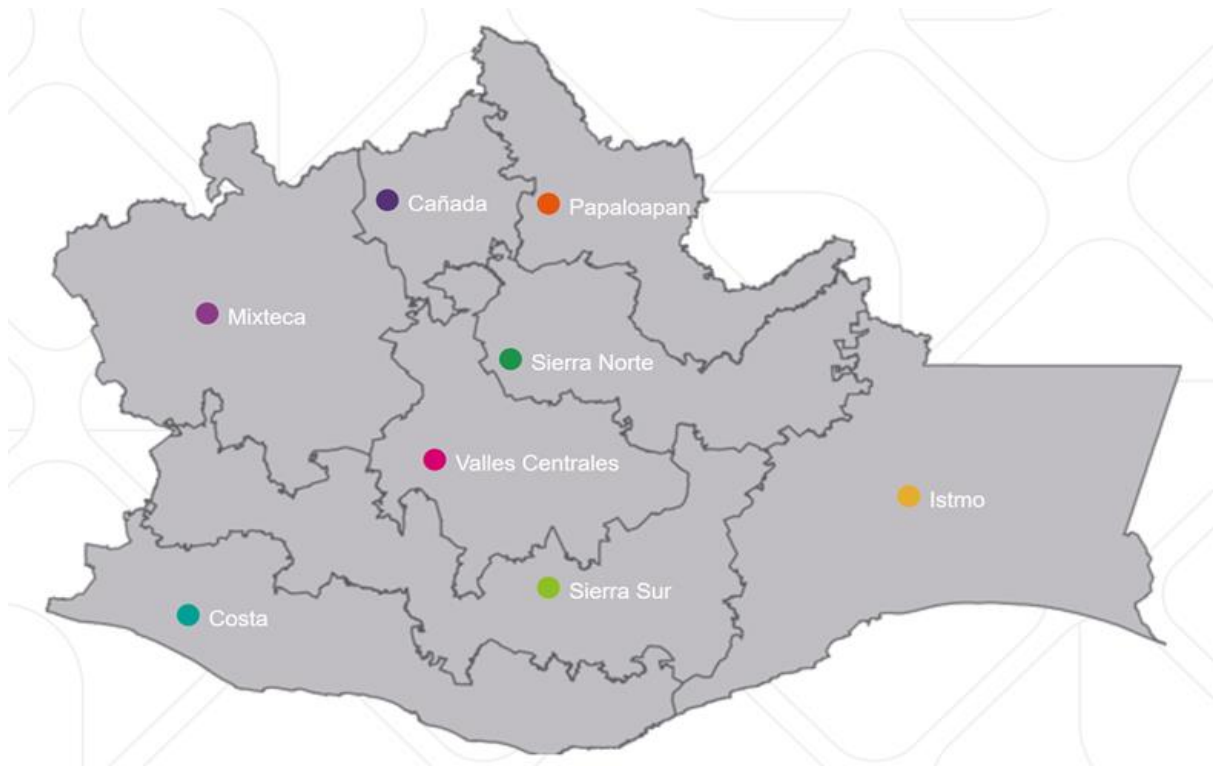
- Mixteca: 155 municipios agrupados en 7 distritos
- Cañada: 45 municipios agrupados en 2 distritos
- Sierra Norte: 68 municipios agrupados en 3 distritos
- Valles Centrales: 121 municipios agrupados en 7 distritos
- Costa: 50 municipios agrupados en 3 distritos
- Sierra sur: 70 municipios agrupados en 4 distritos
- Papaloapan: 20 municipios agrupados en 2 distritos
- Istmo: 41 municipios agrupados en 2 distritos⁶⁵

⁶³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *“Catálogo Único de Claves Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades”*, México, Cfr. información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/ageeml/> última fecha de consulta: 23/11/2020.

⁶⁴ Bustillo, Roselia (2016), *“Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca”* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, Cfr.

⁶⁵ Página oficial del Gobierno de Oaxaca, Cfr. información disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/regiones/> última fecha de consulta: 10/10/2020

Imagen 1



Fuente: Página Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca

Tamazulapam del Espíritu Santo, es uno de estos municipios regidos bajo este sistema en el estado de Oaxaca y el cual es objeto de estudio del presente trabajo y se encuentra en la región sierra norte (marcada con un punto verde en la imagen 1).

En cuanto a los componentes actuales de la administración pública municipal, se encuentra principalmente la figura del ayuntamiento y al respecto, la bibliografía señala que; el ayuntamiento es el órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio.⁶⁶ El ayuntamiento, se elige por elección directa, en los términos establecidos en la ley orgánica municipal (el presente trabajo se basa en lo establecido en la ley orgánica municipal del estado de Oaxaca) y duran en su cargo tres años.⁶⁷ Asimismo, se integra por un presidente municipal, síndico o síndicos y los regidores. Estos están facultados para las labores que están encomendadas en la Constitución Política.

⁶⁶ Gobierno Municipal de Zacatecas (2010), *“Definiciones, ayuntamiento, cabildo, presidente municipal, síndico y regidores.”* México, Cfr.

⁶⁷ INAFED (2000), *“Guía técnica 3, administración municipal”*, México. Cfr.

Es importante mencionar, que la duración de años del ayuntamiento y cantidad de regidurías depende de las leyes establecidas en cada municipio, según sus usos y costumbres. Las funciones que establece la ley orgánica municipal del estado de Oaxaca, entorno a las principales figuras que integra un ayuntamiento en el municipio.

Para finalizar el capítulo es preciso recordar que el municipio es una institución con un gran proceso histórico en el cual ha adquirido los elementos que lo componen en la actualidad, cada cultura en la que fue adoptada se la apropió dependiendo el contexto el cual atravesaba y México no es la excepción, sin embargo, debido a que el pacto federal mexicano tuvo como finalidad dispersar las figuras que lo componían, tanto la entidad federativa como el municipio fueron desplazados, quitándoles autonomía política y financiera, contrario a un federalismo producto de un consenso nacional en el cual los organismos que la conforman cuentan con una relativa igualdad.

En efecto, después del proceso de la revolución mexicana queda asentado en el artículo 115° constitucional el municipio como un ente gubernamental, que es parte de este pacto federal. Desde el inicio fue pensado como un espacio con autonomía y autosuficiencia. Sin embargo, como lo había sido en periodos pre revolucionarios en realidad los recursos se centralizaban cada vez más en el nivel federal, quedando el municipio sin capacidad de acción.

Las reformas que se le hicieron a este artículo hasta el año de 1977 no trajeron grandes cambios, pero finalmente en 1983 se aprueba una reforma integral en materia municipal y con ello finalmente se inicia la fase de descentralización política, económica y administrativa hacia los municipios, devolviéndole el papel central que tiene como parte del pacto federal, aunque hasta ahora tienen grandes limitaciones para desempeñarse.

Por otra parte, un grupo importante de la población mexicana alzó la voz en busca del reconocimiento de sus prácticas organizativas tradicionales, con la finalidad de que sus usos y costumbres siguieran vigentes en las decisiones de sus comunidades. A raíz de esto, los municipios con población indígena se reconfiguraron en su estructura y funcionamiento social.

El presente capítulo se elaboró con la finalidad de dar un panorama general de cómo la figura municipal se fue asentando en el territorio mexicano y cómo se fue consolidando cómo una figura importante dentro del pacto federal. Asimismo, se pone en evidencia que en el estado de Oaxaca existen muchas comunidades indígenas y las prácticas dentro de ellas deben ser tomadas en cuenta para el acercamiento a un concepto de lo que son los municipios con Sistema Normativo Interno, así como las facultades y atribuciones que tiene.

En suma, ahora es posible entender lo que son y lo que representan este tipo de municipios que formalmente no están reconocidos dentro de las clasificaciones que hacen diversas instituciones gubernamentales. Pero para efectos de la presente investigación será de gran utilidad, ya que, en el siguiente capítulo esta será la base sobre la que corrientes teóricas que inciden en el municipio tienen mucho que aportar.

Capítulo 2.- La gestión municipal en los Sistemas Normativos Internos para el Desarrollo Social

2.1.- Introducción

En el presente capítulo se abordan las corrientes teóricas que de alguna forma han incidido en la institución municipal en México, asimismo, se toma en cuenta que en esta obra se refiere a los municipios regidos por Sistema Normativo Interno y que, por lo tanto, el análisis debe girar en torno a ellos.

En primer lugar, se analiza el papel que tiene la gestión municipal, se verá que para llevar a cabo esta empresa es necesario contar con recursos humanos, materiales y financieros con la finalidad de cumplir con las metas y objetivos planteados por el ayuntamiento, en este apartado se pone énfasis en los recursos financieros, ya que, principalmente provienen de la federación.

Por otra parte, se abordarán las corrientes de pensamiento que han influido en la gestión municipal que surgieron en las décadas de los 70 y 80, principalmente son; la nueva gestión pública y la nueva gobernanza. La primera, impactó directamente en el tamaño de la administración pública, en términos de personal y la cantidad de atribuciones y tareas de las que se hace cargo el municipio, en cuanto a la segunda, tuvo que ver con la cantidad de participantes en las decisiones públicas, transparencia y rendición de cuentas. Estas escuelas aportaron elementos que no se entendieron en su totalidad y por lo tanto al poner en práctica los fundamentos establecidos, lo que se logró fue que a su paso quedó una institución municipal débil ante la sociedad e incapacitada para la resolución de los problemas públicos. Sin embargo, como se verá más adelante los instrumentos de la nueva gestión pública adecuadamente implementados pueden ser de gran utilidad para optimizar el uso de los insumos disponibles para la resolución de problemas, en conjunto con un enfoque de nueva gobernanza que implica aceptar que los recursos ya no están exclusivamente en manos del estado, sino que se comparten con otros actores con poder político y económico.

Por último, se abordará al desarrollo social, ya que está dentro de las competencias de los municipios movilizar los recursos con los que cuenta para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y esto se relaciona directamente con el

desarrollo social. Sin embargo, tratándose de municipios con población indígena se tendrá que construir un concepto de desarrollo social adecuado, teniendo en cuenta que los recursos son muy escasos y, por lo tanto, las condiciones que puede garantizar la institución municipal tienen que ser las mejores con los pocos insumos con que se cuenta.

Tomando en cuenta lo anterior, será posible tener al final del capítulo, la definición de las dos categorías que guiarán el análisis de este trabajo; la gestión municipal y el desarrollo social, reiterando que es en el contexto del municipio con población indígena en el estado de Oaxaca.

2.2.- La gestión municipal en México y sus características

El municipio como forma de organización política, tiene la responsabilidad de administrar sus recursos y con los que cuenta generalmente son con insumos humanos, materiales y financieros, mediante las acciones tomadas por el ayuntamiento municipal, éstas deben satisfacer las demandas de sus pobladores en sus respectivos territorios, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y contribuir al desarrollo social. Lo anterior, se relaciona con la gestión municipal. En esta materia los autores Rigoberto Ramírez y Gerardo Zamora entienden por gestión municipal:

“Al conjunto de decisiones, políticas y acciones que los gobiernos ejecutan, apoyándose en estructuras orgánicas, funcionales y legales que les permiten aplicar recursos --- humanos, financieros y materiales --- para la generación de bienes y servicios públicos destinados a la atención y resolución de los problemas y demandas de la sociedad. Se trata, en efecto, de un espacio organizacional e institucional que configura las relaciones específicas entre gobierno y sociedad, y canaliza el flujo comunicativo entre gobernantes y gobernados para el tratamiento de los asuntos públicos”⁶⁸.

Entonces, la gestión municipal es ese conjunto de acciones que están orientadas a conseguir en última instancia el desarrollo social en los municipios. Con respecto a

⁶⁸ Ramírez, Rigoberto y Zamora, Gerardo (2013), “*Gestión estratégica y reglamentación municipal*”, Revista Administración y Organizaciones, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, p.192. información disponible en: <https://publicaciones.xoc.uam.mx/Recurso.php>, última fecha de consulta: 23/11/2020.

esta misma temática, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), nos ofrece su definición entorno a la gestión municipal;

“La gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de los recursos humanos, materiales y financieros. Asimismo, la gestión es una actividad importante que desarrolló el ayuntamiento para atender y resolver las peticiones y demandas que plantea la ciudadanía; a través de ella se generan y establecen las relaciones de gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas de los gobiernos estatales y federal”⁶⁹.

Con base en lo anterior, es importante mencionar, que la gestión municipal depende de los actores políticos involucrados, así como, de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles de cada municipio, todo esto, para satisfacer las demandas y necesidades de la población, tanto los autores Ramírez y Zamora coinciden con el INAFED en que la gestión municipal consiste en las decisiones políticas y acciones para la movilización de los recursos ya mencionados, con la finalidad de garantizar mejores condiciones para las personas.

Al mismo tiempo, el municipio, dispone de personal que incluye a los miembros del ayuntamiento, que son los que dirigen las acciones, proyectos y programas de la gestión municipal para contribuir al desarrollo social, igualmente, para llevar dicha gestión (también) se necesita del personal administrativo, que vigila y cumple con funciones operativas, así pues, para cumplir la gestión se necesita de los trabajadores públicos, que realizan acciones concretas para atender problemáticas cotidianas. En cuanto a los recursos materiales, el municipio dispone de bienes muebles e inmuebles, de los cuales no puede prescindir, pues ellos articulan, también, una pieza fundamental para satisfacer a la población. Por último, en lo correspondiente a los recursos financieros, se cuenta principalmente con los recursos económicos provenientes de la recaudación local y los recursos del gasto federalizado.

“El gasto federalizado o descentralizado se integra por los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales, los apoyos para las entidades federativas (PAFEF) y los convenios de descentralización. Estos recursos provenientes de la federación son empleados por los gobiernos estatales para

⁶⁹ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2003), “*Guía técnica 22. El control de gestión municipal*”. México, p.1.

complementar sus respectivos gastos en educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, sistema de pensiones, deuda pública, entre otros.

El gasto federalizado está integrado de los siguientes ramos federales del presupuesto de egresos de la federación (PEF):

- El 28: Participaciones federales;
- El 33: Aportaciones federales;
- El 25: Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica normal, tecnológica y de adultos;
- El 39: Programa de apoyos federales para las entidades federativas; y
- Los convenios de descentralización⁷⁰.

Es importante mencionar, que sólo se retoman los ramos correspondientes al municipio. Por lo tanto, los ramos que se abordan son el ramo 28 (de participaciones federales) y el ramo 33 (de aportaciones federales). En primer lugar, las participaciones federales, son recursos que la federación transfiere a las entidades federativas, y que las autoridades estatales los ejercen libremente en la producción de bienes y servicios que consideren necesarios.⁷¹ En segundo lugar, las aportaciones federales son;

“Recursos que transfiere la federación en virtud de la descentralización de las funciones para ofrecer los servicios de educación básica y para adultos; de salud; construcción e infraestructura social en zonas marginadas; y para la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública”⁷².

Por otra parte, las participaciones federales son recursos que los estados y municipios ejercen libremente, mientras que las aportaciones federales son recursos condicionados, porque la federación determina en qué se deben gastar.⁷³ En lo correspondiente a las participaciones federales (ramo 28), a la fecha en que se escribe el presente trabajo, se compone de los siguientes fondos y participaciones:

- Fondo General de Participaciones (FGP)
- Fondo de Fomento Municipal (FFM)
- Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)

⁷⁰ Reyes, E. (2005), *“Indicadores Estadísticos relacionados con el Gasto Federalizado en México, 1998-2006. Información anualizada”*, División de Economía y Comercio. Cámara de Diputados, México, p.4.

⁷¹ *Ibidem*

⁷² *Ibidem*

⁷³ *Ibidem*

- Participaciones por el 0.136% de la RFP (Recaudación)
- Fondo de Compensación (FOCO)
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)
- Participaciones del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)
- Participaciones para Municipios Exportadores de Hidrocarburos
- Fondo ISR⁷⁴.

Y en cuanto a las aportaciones federales (ramo 33), se compone de los siguientes fondos, con la característica de que está condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que cada tipo de aportación que se establece en el capítulo “V” de la ley de Coordinación Fiscal.⁷⁵

- “Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas.
- Fondo de Aportaciones para los servicios de salud.
- Fondo de Aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para la educación tecnológica y de los adultos.
- Fondo de Aportaciones múltiples.
- Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para la infraestructura social”⁷⁶.

El otro aspecto de los recursos financieros tiene que ver con la recaudación local (depende de cada municipio), esta se encuentra regulada por la ley de ingresos municipal, que establece y determina las fuentes y montos de los recursos monetarios que un ayuntamiento tiene derecho a cobrar y que percibirá en un año fiscal.⁷⁷ La aprobación de la ley de ingresos de los municipios estará a cargo de las legislaturas de los estados, según el artículo 115° de la CPEUM.⁷⁸

Los elementos antes mencionados, son indispensable que se administren y se apliquen correctamente para conseguir un buen desempeño en la gestión municipal. Ahora es perceptible la magnitud de los recursos disponibles para esta figura y se debe decir que son pocos, por lo tanto, se deben utilizar estratégicamente, para

⁷⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2020), “Módulo 1: Obtener los recursos financieros para el municipio”, Secretaría de Gobernación, México, Cfr.

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ Artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma al artículo 24 de agosto de 2009, Fecha de consulta 17/10/2020.

conseguir mitigar las problemáticas que más aquejan a la sociedad y, además, para lograrlo con la menor cantidad de recursos posibles, en última instancia, ser eficaces en la consecución de las metas y objetivos, así como; eficientes en el uso de los recursos públicos.

En los municipios regidos bajo Sistemas Normativos Internos la gestión municipal se debe llevar a cabo entendiendo los puntos mencionados en este apartado. Al momento en que se redacta este trabajo se desconoce si estos municipios cuentan con la información necesaria para el buen ejercicio de los recursos públicos transferidos por la federación, sin embargo, en el capítulo tres se averiguara por medio de la investigación de campo el estado de la gestión municipal en el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo perteneciente al estado de Oaxaca.

Para finalizar, el uso de los recursos públicos bajo el entendido de utilizarlos racional y eficazmente hace referencia a un cambio en el paradigma estatal (que incluye a los tres niveles de gobierno) en su forma de administrar los recursos. Tuvo su origen a partir de la crisis económica y política acontecida en la década de los 80 en el país, en el estudio de la política se le ha denominado el enfoque de la nueva gestión pública y se le dará seguimiento en las líneas posteriores.

2.3.- La corriente de la Nueva Gestión Pública y su impacto en México

En el contexto político actual la forma de emplear los recursos públicos, normativamente, conlleva la satisfacción de las necesidades esenciales para poder vivir en sociedad. Pero se debe tomar en cuenta que, a raíz de la crisis económica y política en las décadas de los años 60 y 70, en diversos países alrededor del mundo, surgió una nueva corriente dentro de la administración pública a nivel internacional y que también impactó en la mexicana. En este contexto de crisis, se generaron nuevas demandas sociales, pues en esos años, hubo una gran pérdida de credibilidad en el sector público por las problemáticas presentes en la sociedad mexicana, en gran medida por el déficit financiero presente, por ende, la sociedad demandó instituciones sólidas que respondieron ante este cambio en el escenario social, político y financiero; para crearlas, se utilizaron los avances de la economía, referentes a la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, además, las teorías de la public choice (elección

pública)⁷⁹, la teoría de los costes de transacción⁸⁰, el neo-taylorismo⁸¹ y la teoría de la agencia aportaron elementos a esta nueva forma de gobierno.⁸² Con base al análisis realizado por García Sánchez se deduce que la Nueva Gestión Pública;

“persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana”⁸³.

En nuestro contexto, a raíz de los cambios políticos, económicos y fiscales, principalmente de la crisis que hubo en los años 80, inevitablemente los procedimientos y arreglos institucionales presentes en el sistema político mexicano tuvieron que cambiar. El arribo de una élite nueva dentro del partido dominante, el PRI principalmente compuesta de personas con estudios en materia económica y de finanzas, dio mucha importancia al uso de la racionalidad técnica. Los presidentes que formaron parte de esta nueva élite (denominada élite tecnocrática) son:

- Luis Echeverría Álvarez
- José López Portillo y Pacheco
- Miguel de la Madrid Hurtado

⁷⁹ Según Mueller (1989) public choice es el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o, sencillamente, como la aplicación de la economía a la ciencia política.

⁸⁰ En términos generales, la teoría de los costes de transacción dicta que cuanto mayor sean los costes de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, situándose el límite de la intervención pública en el punto donde se igualen sus costes con los del exterior (García, 2007). Así, la arquitectura pública, entendida esta como la estructura organizativa óptima (Jackson, 2001), se realizará en función de los costes de transacción, lo que llevará a la administración pública a incorporar condiciones similares a las del mercado como mecanismo de control cuando aseguren un mantenimiento de dichos costes equilibrados con los intereses que todos los artífices de procesos sociales y colectivos merecen (Boston, 1996).

⁸¹ En esta teoría, se habla de reinversión del gobierno, refiriéndose a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar (Osborne y Plastric, 1998)

⁸² Esta teoría entiende cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato (Gimeno, 1997). A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte principal. Así, bajo esta teoría la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información referente que este último posea (García, 2007).

⁸³ García, Isabel (2007), “*La nueva gestión pública: evolución y tendencia*”, Universidad de Salamanca, España, p.1.

- Carlos Salinas de Gortari
- Ernesto Zedillo Ponce de León⁸⁴

Muchos de los cambios que trajo esta nueva élite, afectaron las relaciones intergubernamentales, de tal forma que los gobiernos en las entidades federativas adquieren mayores responsabilidades y poder respecto de la Federación, por lo tanto, esto traería nuevas problemáticas y cambios; y esto aplica también, para el primer ente de Gobierno que es el municipio.

Al mismo tiempo, se asociaron los principales problemas de México a la crisis económica que tuvo origen en el déficit de las finanzas públicas a causa de un intervencionismo estatal exagerado, por lo tanto, la tarea a la que se encomendaron fue a reducirle responsabilidades (al Estado), con esto realmente de lo que se estaba hablando era de un reduccionismo del aparato administrativo. Este fue el entendido que se tuvo de la Nueva Gestión Pública con la nueva élite tecnocrática.

Además, una de las consecuencias principales de las acciones de esta nueva élite fue la de la reducción de las tareas gubernamentales. El traslado de las responsabilidades hacia las entidades federativas y el replanteamiento de las atribuciones que tenían los gobiernos municipales. Este traslado de responsabilidades hacia los estados y municipios traería problemas sustanciales los cuales no se habían previsto, y es que, si bien fue acertado que el gobierno federal trasladara responsabilidades, donde no pudo fue en la transferencia de recursos porque estos eran escasos.

Por otra parte, la Nueva Gestión Pública impactó en formato de reformas, que dieron lugar a la privatización de numerosas empresas paraestatales que surgieron en el Estado de bienestar mexicano. Por lo anterior, el país pasa de tener más de 1155 empresas paraestatales en 1983 a 197 empresas en 2010⁸⁵, en el transcurso de casi tres décadas. Sin embargo, las innovaciones de la Nueva Gestión Pública:

“estaban forzosamente enmarcadas en debates más amplios y complejos sobre la democratización y el papel del Estado en la economía. Los retos de la administración pública eran no sólo los de aumentar la eficacia y reducir los costos. Había también que responder a

⁸⁴ *Ibidem*

⁸⁵ Campero, Gildardo (2010), “*Tomo IV. Evolución de la administración pública paraestatal*”, Instituto Nacional de Administración Pública, a.C., México, Cfr.

las necesidades de una sociedad que comenzaba a hacer oír su voz y hacerlo en un entorno de precariedad fiscal”⁸⁶.

Aunado a lo anterior,

“La Nueva Gestión Pública en su etapa inicial; se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos”⁸⁷.

La Nueva Gestión Pública se presentó como un nuevo paradigma solucionador del antiguo proceder dentro del aparato gubernamental, pero pronto los resultados de la implementación de algunas de sus directrices traerían resultados indeseables. Si bien, se presentó como la respuesta a los problemas públicos de un Estado sumamente burocratizado y viciado por prácticas informales a nivel organizacional y operativo, la perspectiva empresarial en el sector público demostró no serlo. Sin embargo, no se debe entender desde una óptica bipolar (en el entendido de buena o mala estrategia), Guillermo Cejudo, indica que las propuestas de la nueva gestión pública en el contexto mexicano no fueron implementadas producto de un plan deliberado o una estrategia coordinada desde el gobierno federal, sino que impactó de forma sectorizada en los gobiernos municipales como casos aislados a principios de la década de los 90, también, impactaron en los programas de modernización implementados por los gobiernos de los estados de Nuevo León, Guanajuato y el Distrito Federal y en el ámbito de la administración pública federal impactó en la extinta Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.⁸⁸

Al mismo tiempo, los gobiernos de los expresidentes Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quezada y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa incorporaron los planteamientos de la Nueva Gestión Pública en sus respectivas agendas, empero:

[...] los componentes centrales de la NGP, flexibilidad y competencia, han estado prácticamente ausentes de las agendas de reforma de estos gobiernos. Los instrumentos de gestión más utilizados no tocan las estructuras de las agencias ni delegan autoridad a los directivos. Esto no significa que las reformas recientes no hayan sido relevantes, aun cuando no hayan sido inspiradas en la NGP, como la creación de un servicio profesional de carrera,

⁸⁶ Cejudo, Guillermo (2011), “*Nueva gestión pública*”, Grupo editorial siglo XXI, México, p.37.

⁸⁷ López, Andrea, “*La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*”, Instituto Nacional de la Administración Pública, México, p.9.

⁸⁸ Cejudo, Guillermo (2011), “*Nueva gestión pública*”, Grupo editorial siglo XXI, México, Cfr.

o la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. En todo caso, no es una exageración decir que muchos de los problemas de las administraciones públicas en México —federal, estatales y municipales— siguen siendo susceptibles de ser atendidos con respuestas derivadas de los postulados de la NGP⁸⁹.

Complementando lo anterior, también, es posible afirmar que los postulados de la Nueva Gestión Pública pueden ser utilizados sin ser completamente rigurosos, utilizando aquellos que, dependiendo el contexto y la idoneidad para servir como mecanismo para la resolución de problemáticas en la sociedad o dentro del aparato administrativo público, siempre abogando por el resultado que más beneficie a la sociedad mexicana, en palabras de Cejudo:

“[...] es que es un error ver a la NGP como un paquete de reformas que no puede ser desagregado en sus componentes.

A esto es a lo que se refieren aquellos autores que proponen entender a la NGP como una caja de herramientas, a la que los tomadores de decisiones pueden acudir para escoger cuál instrumento es más útil para resolver un problema concreto”⁹⁰.

Sin embargo, los postulados de la Nueva Gestión Pública fueron duramente criticados dentro del ámbito académico, debido a que en ellos se encontraron inconsistencias dentro de los círculos de debate más importantes en la materia. Reiterando, en el contexto mexicano, las innovaciones que pretendía introducir el enfoque de la Nueva Gestión Pública no tuvieron éxito. La burocracia que tanto se criticó por su alto costo y posición ventajosa, persistió y persiste hasta tiempos actuales;

“[...] perpetuando una burocracia que coexiste sin discriminaciones con el gobierno empresarial. Las antiguas estructuras políticas, administrativas y jurídicas tampoco desaparecieron, sino que se reformaron para dar acomodo a un orden neogerencial que tiene suficiente con que sólo sus militantes estén convencidos de sus virtudes”⁹¹.

Por lo tanto, se puede afirmar que la adopción de este enfoque dentro de la administración pública se vio seriamente limitado a causa de que solo se tradujo en cambios cosméticos y no en una reforma integral que modificara los mecanismos de comunicación y acción para el cumplimiento de las metas y objetivos. En efecto, no

⁸⁹ *Ibidem*

⁹⁰ *Ibidem*

⁹¹ Guerrero, Omar (2009), “*El fin de la nueva gerencia pública*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p.19.

se eliminaron las incertidumbres presentes por medio de las instituciones, que Douglas North⁹² considera tan importantes para la interacción humana.

La Nueva Gestión Pública como una nueva forma de gobernar implicaba cambios en el marco institucional formal, así como, en el marco institucional informal⁹³. De este modo, cambiaría la cantidad de atribuciones que tenía el aparato gubernamental y por otro lado, también, cambiarían los aspectos informales, en este caso, dentro de la burocracia mexicana se buscaba disminuir la magnitud de asimetrías de la información con respecto de la población en general, sin embargo, (se reitera) las antiguas estructuras, políticas, administrativas y jurídicas, más que reformarse, tendieron a un reordenamiento dentro de un marco institucional apenas modificado en la reducción constitucional y legal del número de funciones y responsabilidades públicas.⁹⁴

Tras este resultado, en el que no se lograron los cambios esperados con la Nueva Gestión Pública, con el enfoque gerencial, se avanza hacia una etapa cívica en la que el modo de gobernación toma un enfoque más preocupado por la sociedad, y al respecto Omar Guerrero concluye que para 1999:

“[...] el Estado moderno estaba transitando de su era gerencial, hacia su época cívica, porque los valores políticos, asociativos y públicos, estaban triunfando sobre el interés egoísta, el espíritu de ganancia y la valoración exacerbada de lo privado. Al mismo tiempo ocurría un proceso de desgaste y abandono del modelo neogerencial, [...] En resumen, que el Estado cívico se encontraba sano y robusto en Europa, donde las rémoras neogerenciales estaban siendo desechadas”⁹⁵.

En síntesis, México tiene que avanzar hacia la construcción de un Estado cívico, que abogue por el bienestar de la sociedad en general y no por un enfoque meramente empresarial centrándose solamente en las ganancias. El proceder del aparato gubernamental debe tomar en cuenta la sociedad sumamente plural a la cual tiene

⁹² Economista estadounidense especializado en los estudios históricos y en el desarrollo de herramientas de análisis alternativas a las facilitadas por la teoría neoclásica. Las investigaciones de Douglas North se han centrado en la historia del desarrollo europeo y estadounidense y más recientemente, en el papel de las instituciones en el crecimiento económico.

⁹³ North, Douglas (1990), *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”*, Fondo de Cultura Económica, México, Cfr.

⁹⁴ Aguilar, Luis (2010), *“El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”*, Departamento de Estudios de Administración Pública del Colef, México, Cfr.

⁹⁵ *Ibidem*

que conducir y cumplir sus necesidades. Sin embargo, el reconocimiento de la pluralidad mexicana es de años recientes y hay varias minorías que aún están luchando por el reconocimiento de sus derechos y su participación en las decisiones públicas. Todo esto comenzó apenas dos décadas antes del término del siglo XX y se relaciona directamente con el debilitamiento del régimen presidencialista del partido hegemónico, que durante tanto tiempo mantuvo una relativa estabilidad en el país y que dio paso al enfoque de la Nueva Gobernanza.

2.4.- Nuevos actores dentro de la política mexicana

Como se advirtió en los párrafos precedentes, para la década de los 80 en México, la cantidad de actores que buscan influir en la toma de decisiones es mayor que en años anteriores. Estos actores van desde los partidos políticos, asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales. En esos años se gesta un cambio de paradigma en el país respecto del modo de gobernación⁹⁶, se abandona el paradigma del Estado benefactor (o social) en México, el cual se caracterizaba por ser de tipo jerárquico-burocrático que se desarrolló desde el sexenio de Manuel Ávila Camacho y que llega a su fin en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado.⁹⁷ Si bien durante más de 40 años la estabilización del país dependió en gran medida de la centralización del poder, mediante un presidencialismo exacerbado y la creación de una burocracia jerárquica y completamente leal al poder central y al partido hegemónico⁹⁸, para la década de los 80, este esquema comenzaba a presentar serios problemas ante una sociedad más demandante y consciente de ser tomada en cuenta en las decisiones económicas y políticas del país.

⁹⁶ Se hace referencia a la obra de José María Pascual Esteve en la que entiende por modo de gobernación al estilo específico por el cual un gobierno gobierna y los más reconocidos en los regímenes democráticos son: el modelo burocrático, el modelo gerencial y el modelo relacional (gobernanza democrática).

⁹⁷ Ramírez, Miguel (2017), *“Reseña: Gerardo Ordoñez, el Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente”*, Scielo, México, Cfr.

⁹⁸ Casar, María (1996), *“Revista política y Gobierno. Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen 3, número 1, México, Cfr. Información disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/558>, última fecha de consulta: 24/11/2020

En efecto, para hablar de la Nueva Gobernanza, al igual que la Nueva Gestión Pública, se debe remitir a los años previos a la crisis política y económica de las décadas de los años 70 y 80. La Nueva Gobernanza, en este caso, es un conjunto de nuevos postulados que hace referencia a una nueva forma de gobernar que implica la participación de varios y nuevos actores (organizaciones civiles, privados, públicos, ciudadanía) en la toma de decisiones para un buen desarrollo económico, político y social. Sin embargo, como ya se advirtió, es pertinente entender lo que sucedía antes de la implementación de estos cambios en el aparato gubernamental mexicano, en esos años el Estado mexicano tenía un papel subordinador respecto del grueso de la población mexicana y de sus distintas expresiones sociales. La Constitución de 1917 y las subsecuentes reformas de las que fue objeto, propiciaron que con el pasar de los años se acentuará la participación del Estado en gran parte del entorno económico, político y social.⁹⁹

Durante las décadas subsecuentes al sexenio de Manuel Ávila Camacho, el Estado social fue tomando cada vez mayores atribuciones consiguiendo un predominio gubernamental dentro de la vida en sociedad. El esquema jerárquico-burocrático con origen en Max Weber fue ganando terreno en la administración pública, dentro de una sociedad de aspectos débiles en los apartados político y económico, por lo tanto, no le fue muy complicado alinear a los sectores económicos clave de la sociedad, los empresarios y los trabajadores, y así consolidar su predominio. A esta forma de gobernar, con una sociedad con poca participación y limitada para resolver sus problemas fácilmente propiciaron que se consolidaran gobiernos autoritarios, patrimonialistas y corporativistas, esto, en gran parte sucedió en los países Latinoamericanos (México incluido). Lo anterior es a lo que se conoce como la vieja gobernanza.¹⁰⁰ Esta forma de gobernar se tornaba insuficiente e ineficaz, en un contexto de constante cambio y desequilibrio financiero, debido a la poca capacidad del Estado para cumplir con todas las funciones en ese momento, porque eran muchas y eso minaba el desempeño gubernamental ante una población cada vez más demandante.

⁹⁹ Aguilar, Luis (2010), *“El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”*, Frontera norte, volumen 22, número 43, enero-junio de 2010, México, Cfr.

¹⁰⁰ *Ibidem*

Por consiguiente, fue necesaria una nueva forma de gobernar y entender el papel que jugaría el Estado en un contexto de mayor pluralidad política y económica. Respecto de la forma de gobernar, fue el enfoque de la Nueva Gestión Pública con la perspectiva gerencial que vendría a proponer un estilo basado en las prácticas de la empresa orientadas en la disminución de costos y maximización de los recursos limitados disponibles, en el entendido de que el Estado ahora es un prestador de servicios, y adicionalmente, solo debe prestar aquellos que le resulten rentables. En cuanto al papel que jugaría el Estado, es el enfoque de la Nueva Gobernanza que a diferencia de la Nueva Gestión Pública:

“[...] más que reducir el papel del Estado, la gobernanza le da un nuevo papel, a través de la gobernanza el Estado se relaciona de manera diferente con la sociedad, de una manera relacional, y con dos funciones esenciales: la promoción y la gestión de redes y el establecimiento de normas y reglas para garantizar la regulación social, en especial la autorregulación a través de las redes de interacción”¹⁰¹.

Con base en lo anterior, el Estado, ahora comparte con otros actores el poder (en mayor o menor medida) ya sea político o económico, estos nuevos actores también, tienen incidencia en las decisiones por poseer recursos valiosos de diversa índole, ahora pues, el modo de gobernar es plural, es una actividad colectiva en la que el estado es solo otro participante, sin embargo, no es cualquier participante, como organismo que históricamente detenta el poder de la vida en sociedad se reserva un rol importante, el cual se precisará más en párrafos posteriores.¹⁰² En este escenario, la Nueva Gobernanza centra su objeto cognoscitivo en el proceso de gobernar y dirigir a la sociedad, ya que, como bien puntualiza Aguilar:

“La insuficiencia o limitación directiva hacía evidente en que los gobiernos: a) Habían perdido poderes, facultades, activos, alcances, a consecuencia de las políticas de ajuste y del giro neoliberal obligado, que incluyó desregulaciones y privatizaciones; b) habían perdido o disminuido su autonomía de decisión en la política económica (de crecimiento y desarrollo), la cual estaba ahora dominada por las corporaciones globales financieras, productivas, comerciales y por las cadenas de valor internacionales o por los organismos internacionales; c) habían perdido también autonomía política para definir los futuros de la sociedad y la agenda prioritaria de gobierno, que implicaba ahora discusión, negociación y consenso con

¹⁰¹ Pascual, José (2017), *“Las políticas de la nueva gobernanza pública y los sistemas de gobernación en el ayuntamiento de Barcelona 1979-2006. Estudio de caso”*, Universidad de Barcelona, España, p.86.

¹⁰² Aguilar, Luis (2010), *“El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”*, Frontera norte, volumen 22, número 43, enero-junio de 2010, México, Cfr.

actores sociales poderosos, independientes y decisivos en el terreno de la economía, el conocimiento, la cultura, que son los factores que determinan la prosperidad y seguridad social; d) no podían dar respuesta a la demanda social que les exigía un nuevo tipo de capacidades que no habían desarrollado o cuyo desempeño no alcanzaba el nivel requerido (por ejemplo, certidumbre jurídica, cuestiones ambientales, proyectos de largo plazo); e) carecían de las capacidades, competencias o recursos indispensables para estar en aptitud de realizar los futuros clave del crecimiento económico y del desarrollo social (tales como recursos financieros, información, conocimientos tecnológicos y de organización productiva, autoridad moral, confianza política), y f) se relacionaba con una sociedad o con sectores amplios de sociedad con mayor autonomía en el desarrollo de sus vidas debido a la amplitud y fortaleza de sus capacidades (cognoscitivas, financieras, productivas, administrativas, de autorregulación o autogobierno en sus asuntos específicos)”¹⁰³.

Entonces, el entorno político estaba cambiando, la actividad estatal dejaba de ser de carácter dominante y subordinador, y en cambio, ahora se integraban más participantes que complejizan este enfoque con el que se había procedido durante varias décadas y que garantizaba una relativa estabilidad al país. Era cada vez más patente que las características operativas del aparato gubernamental se tornaban inadecuadas ante los cambios derivados por eventos como la crisis fiscal y la crisis política, ante las que se tomaron acciones, por ejemplo, la de cambiar al modelo de sustitución de importaciones y las reformas en materia electoral (dándole más facultades al estado y municipio). Por lo tanto, es indispensable entender de qué forma el Estado va a gobernar tomando en cuenta los cambios descritos, con relación a esto, autores como Koiman definen a la gobernanza como:

“una manera de gobernar “co”. Es decir, basada en la coordinación, cooperación, colaboración entre actores públicos y privados, para así gestionar sus interdependencias para afrontar los retos sociales”¹⁰⁴.

Por otra parte, la Nueva Gobernanza no se debe entender como la reducción del rol del Estado ante el mercado, sino, que ahora funge con dos nuevos papeles: como promotora y gestora de redes y como generadora de normas y reguladora que permiten que la sociedad funcione, y en especial las relaciones de cooperación entre

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Pascual, José (2017), *“Las políticas de la nueva gobernanza pública y los sistemas de gobernanza en el ayuntamiento de Barcelona 1979-2006. Estudio de caso”*, Universidad de Barcelona, España, Cfr.

un gran número de actores. ¹⁰⁵ Al respecto, Luis Aguilar coincide con esta postura, pues en su análisis entorno a la Nueva Gobernanza define que:

“[...] es también el modo de gobernar correspondiente a un mundo social cuya estructura y operación se caracteriza por la interdependencia real entre organizaciones y actores, lo cual significa: a) Que los actores gubernamentales y sociales saben que poseen recursos y capacidades, que son competentes en su campo y que producen bienes y servicios socialmente valiosos y útiles; b) que los actores reconocen que sus recursos son limitados, insuficientes, para realizar algunas de las preferencias de su interés y que los recursos necesarios para estar en aptitud de realizarlas están en posesión de otros actores independientes, por lo que no tienen control sobre ellos; c) que saben además que no tendrán acceso a esos recursos de los que carecen, a menos que lleven a cabo intercambios con sus poseedores y a menos que el intercambio sea considerado de utilidad mutua para realizar las preferencias de cada uno, las cuales pueden ser privativas o compartidas. En suma, la Nueva Gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad, definido y ejecutado en modo compartido de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. En co-gobierno. Por consiguiente, el modo de gobernar contemporáneo ya no se ejerce por subordinación (mando y control) sino por coordinación, por la capacidad del gobierno de coordinarse con un conjunto de actores independientes”¹⁰⁶

En este sentido Koiman y Aguilar coinciden en que la nueva forma de gobernar tiene que ser compartida, en el entendido de que para lograr mejores resultados es necesaria la participación de los grupos que cada vez más se interesan en las decisiones que afectan sus intereses.

En este nuevo entorno, de Nueva Gobernanza, es importante mencionar, que empezaron a surgir muchos movimientos sociales, para incidir en las decisiones políticas y así, ser reconocidos, uno de aquellos movimientos fue el indígena, que buscaba integrarse en las decisiones políticas del país. Igualmente, este movimiento buscaba que el gobierno los reconociera como sujetos de derecho, respetando sus usos y costumbres.

Como respuesta al movimiento, el gobierno hizo algunas reformas, principalmente a los artículos 2° y 115° constitucionales. Empero, la población indígena hoy en día, más que participar activamente en la política del país ha quedado al margen,

¹⁰⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶ *Ibidem*

dependiendo, en gran medida, de la federación y el Estado federado, por lo tanto, se sigue teniendo una relación jerárquica, en la cual, este sector de la población queda subordinado al poder central, debilitando el ejercicio de la gobernanza, en el entendido que se ha manejado en este trabajo.

Finalmente, si bien la Nueva Gobernanza trajo planteamientos acerca de una nueva forma de gobernar más plural en la toma de decisiones, con un enfoque más cívico e incluyente y no sólo de optimización de recursos (nueva gestión pública) aún no se concreta en el plano mexicano este nuevo modo de gobernar, para conseguirlo según el autor José Santos será necesario: 1) abrir espacios de deliberación con la sociedad local, 2) transparencia y rendición de cuentas y 3) proceso de hechuras de políticas públicas de resultados, basado en la evaluación.¹⁰⁷ Aunado a estos tres puntos, es necesario que se aplique el estado de derecho en México, para llegar a esta nueva forma de gobernar, y lo más importante, que contribuya al desarrollo social en los municipios con población indígena.

2.5.- El desarrollo social en la gestión municipal

Durante el desarrollo del presente trabajo se abordó la figura municipal en México, se entiende que dentro de un pacto federal es el órgano más cercano a la sociedad. Sin embargo, al ser un país con tanta riqueza cultural derivada de los asentamientos existentes en tiempos prehispánicos y que con todos los hechos históricos que han atentado contra su existencia y desarrollo, estas culturas han logrado mantener sus características sociales y políticas que los distinguen de otras sociedades, lo anterior, propició que en la actualidad existan formas organizacionales que configuran de diversas maneras al municipio, complejizando su estructura, organización y operatividad.

Como resultado de lo anterior, en el estado de Oaxaca se establece el reconocimiento de los Sistemas Normativos Internos, inscritos dentro del ente gubernamental más cercano a la sociedad (el municipio). A su vez, se explica que el gobierno municipal ha sido objeto de numerosos cambios debido a enfoques administrativos tales como

¹⁰⁷ Santos, José (2014), "*Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México*", Revista del Colegio de San Luis, México, Cfr.

la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza, que en gran medida han definido el proceder actual de los ámbitos municipal, estatal y federal.

Ahora, el municipio, después de todos estos cambios dentro del aparato gubernamental mexicano, cambios de carácter institucional y organizativo principalmente, se entiende que tiene una función primordial. Como elemento constitutivo del pacto federal tiene la responsabilidad de promover y coordinar el desarrollo de la vida en sociedad. Y el desarrollo (en este caso, el desarrollo social) es, precisamente, objeto de análisis en este apartado. En suma, es pertinente poner de manifiesto en qué consiste la promoción y coordinación del desarrollo social desde una figura municipal con composición mayoritariamente indígena.

Para entrar en materia, se analiza la evolución del concepto de desarrollo social, ya que, fundamentalmente ha tenido dos vertientes, la economicista y la social. La economicista (siendo el concepto más antiguo y de más influencia en una gran cantidad de países), tiene su origen en los planteamientos del presidente estadounidense Harry S. Truman y consiste en que se le vincula con aspectos económicos, generalizándose la opinión de que cuando se habla de desarrollo, ello presupone en primera instancia, a la economía.¹⁰⁸

Durante muchas décadas del siglo pasado el enfoque predominante, fue el del desarrollo en el entendido económico, y organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) siendo los más influyentes a nivel global a la hora de hablar de desarrollo en los países y gracias a la gran concentración de recursos económicos que tienen y que necesitan los países con más rezago social, han logrado imponer ideales de desarrollo que grandes analistas en este tema, como Amartya Sen se han encargado de cuestionar y replantear con un enfoque social.¹⁰⁹

Los bancos de desarrollo (FMI y BM) han usado el enfoque economicista que analiza el desarrollo de los países con base en el crecimiento económico. Una de las

¹⁰⁸ Ojeda, Arturo (2010), *“El enfoque del desarrollo social”*, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Perú, Cfr.

¹⁰⁹ Uribe, Consuelo (2004), *“Desarrollo social y bienestar”*, Pontificia Universidad Jaderiana. Revista Universitas Humanística, volumen XXXI, número 58, Colombia, Cfr. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79105802> última fecha de consulta: 21/10/2020

publicaciones más reconocidas es el Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial y esta trata:

“[...] de un cuerpo de indicadores económicos, sociales, de salud y demográficos para todos los países del mundo, ordenados por orden alfabético y por ranking de riqueza, entendida ésta como la proporción del PIB por el número de habitantes. La visión que se logra del desarrollo mundial a partir de estas tablas es que los mayores niveles de ingreso van acompañados de mejores indicadores en los demás aspectos”¹¹⁰.

Esta visión es la que predominó en las décadas de los 80 en el país (años de la crisis fiscal y política de México) y varios países Latinoamericanos. Estos organismos impusieron préstamos condicionados que afectaron a los países necesitados de recursos económicos para afrontar los diversos problemas que se les presentaron.¹¹¹

“En los noventa, el Banco Mundial inicia su cruzada contra la pobreza en la que, a modo de ideología aclamada, todo el quehacer se redefine alrededor de ella. Al tiempo, las recetas para salir de la pobreza que se impulsan son las mismas para todos los países no desarrollados: reducción del tamaño del Estado, el énfasis fiscal y monetario dominando toda la política pública, apertura de mercados, desregulación de la actividad empresarial y del mercado laboral, privatización de empresas de servicios públicos y traslado de los subsidios de la oferta a la demanda a través de la participación de entes privados en los servicios sociales básicos como salud, educación, fondos de pensiones y fondos de beneficios laborales. Desde los ochenta el Banco Mundial, en sintonía con el FMI, inició una serie de préstamos llamados “de ajuste estructural” que contenían estas políticas y que tenían en común una reducción del gasto público, dentro del cual el gasto social fue reducido”¹¹².

Recordando los apartados anteriores, el enfoque de la Nueva Gestión Pública coincide con estas ideas de desarrollo influenciadas por los dos organismos mundiales de desarrollo más incidentes. Empero, un punto a destacar fue la reducción del gasto social, que impactó negativamente a las personas de estos países que adoptaron el enfoque gerencial con sus prácticas centradas solo en el desarrollo y crecimiento económico, dejando a un lado el bienestar social y centrándose solamente en la maximización de los recursos disponibles y la disminución de los costes en términos empresariales.

¹¹⁰ *Ibidem*

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² *Ibidem*

Está claro que el desarrollo económico no es el único factor por tomar en consideración para conseguir el bienestar social, pero sí es un elemento muy importante a la hora de hacer un análisis respecto de esta temática. En contraposición al entendimiento anterior del desarrollo (económico), se aborda la vertiente de lo social y uno de sus máximos exponentes es Amartya Sen que expresa que:

“Si el desarrollo genera libertad, surge entonces un importante motivo para concentrarnos en ese objetivo trascendental en lugar de dedicarnos a perseguir ciertos propósitos particulares o una lista de instrumentos especialmente seleccionada. Contemplar al desarrollo en términos de la expansión de libertades sustantivas, permite dirigir la atención hacia los fines que hacen importante el desarrollo, en lugar de mirar sólo hacia algunos de esos medios que, junto con otros, juegan un papel destacado en el proceso”¹¹³.

Desde esta postura analítica se pone sobre la mesa que no solo el desarrollo económico importa para el bienestar de los países, sino, también, otros aspectos ya mencionados según Sen. El Estado, como agente principal debe ser el proveedor de estas acciones y el municipio como un brazo articulador en cercanía con la sociedad y con una posición aventajada para la captación de las problemáticas sociales, puede y debe emprender las acciones necesarias para contribuir al desarrollo de la vida en sociedad y siempre tomando en cuenta que:

“El desarrollo requiere de la eliminación de importantes fuentes de la ausencia de libertad como son: pobreza y tiranía, oportunidades económicas escasas y privaciones sociales sistemáticas, falta de servicios públicos, intolerancia y sobre actuación de estados represivos. A pesar del incremento sin precedentes de la opulencia global, el mundo contemporáneo niega libertades elementales a enormes cantidades de personas, si no es que a la mayoría. Algunas veces la falta de libertades reales se relaciona directamente con la pobreza económica, que priva a la gente de la libertad de satisfacer el hambre, alcanzar una nutrición adecuada, obtener remedios para enfermedades curables, contar con techo y abrigo, agua limpia e instalaciones sanitarias”¹¹⁴.

Entonces para conseguir un mejor desarrollo social, no solo es importante el ingreso que llega a los hogares, también, es necesario que se eliminen las ausencias de

¹¹³ Sen, Amartya (2000), *“El desarrollo como libertad”*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, Cfr. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905501> última fecha de consulta 24/10/2020

¹¹⁴ *Ibidem*

libertades. Lo escrito por Sen es muy acertado, ya que, para la mejor convivencia en sociedad hace falta más que solo garantizar un ingreso fijo.

Por otro lado, las facultades de las que goza el municipio son las adecuadas para generar el desarrollo social, ya que, constitucionalmente es la instancia que se encarga de la regulación y ordenamiento en términos administrativos, legales y sociales. El municipio, con sus políticas debe fomentar mejores condiciones para garantizar la educación, la salud, trabajo, vivienda y aquellas que estén en posibilidad de realizar en beneficio social.

Al mismo tiempo, otros autores, desarrollan el concepto de desarrollo social, en el caso de James Midgley;

” [...] el desarrollo social es un proceso de promoción de bienestar de las personas en conjunción con un proceso dinámico de desarrollo económico [...] que conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos: educación, salud, vivienda, nutrición, seguridad social, salarios, empleo, vulnerabilidad, reducción de la pobreza y la desigualdad en el ingreso. El estado es el promotor y coordinador de la participación de los actores públicos, privados y sociales”¹¹⁵.

Esta perspectiva de desarrollo social (para los fines de esta investigación) es una de las más acertadas entorno al desarrollo, pero se debe tomar en cuenta que el desarrollo social como objeto de estudio todavía está en debate, las posturas presentadas anteriormente, son algunas de las más generales, siendo que hay otras que abordan aristas más complejas y que dan evidencia de numerosas problemáticas a la hora de transitar hacia el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, todas las acciones en pos del desarrollo deben basarse en ideas que propicien que las personas de las grandes ciudades, pueblos y comunidades:

“[...] amplíen sus posibilidades de elegir entre distintos tipos de vida. La libertad de los individuos, y por lo tanto sus posibilidades de elegir, requieren del desarrollo de un conjunto de capacidades que permitan el ejercicio de esa libertad, y que incluyen principalmente la salud, la educación y las oportunidades de ingreso”¹¹⁶.

¹¹⁵ Midgley, James en Chávez, María (2011), *“Los referentes conceptuales del desarrollo social”*, Revista Universitaria de Desarrollo Social IXAYA, México, Cfr.

¹¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chávez, María (2011), *“Los referentes conceptuales del Desarrollo Social”*, Revista Universitaria y Desarrollo Social. IXAYA, México, Cfr.

Aunado a lo anterior, es importante tomar en cuenta que al emprender acciones para con la sociedad, el desarrollo social está muy ligado al denominado enfoque de derechos, este se basa en un marco conceptual aceptado internacionalmente y que, a su vez, puede ofrecer un marco coherente de reglas y principios a favor del desarrollo social. Al respecto, Víctor Abramovich nos ofrece una explicación de esta conceptualización:

“El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas sólo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos”¹¹⁷.

Con base en los aportes de los párrafos precedentes, es posible construir un concepto de desarrollo social en los municipios regidos mediante Sistemas Normativos Internos, bajo el entendido de este trabajo se establece que el desarrollo social en este tipo de municipios, consiste en; acciones por parte del órgano municipal en un contexto de pluralidad política, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las personas que habitan estas comunidades, siempre tomando en cuenta que el desarrollo económico sólo es uno de los factores necesarios para garantizar las mejores condiciones posibles para la población, los aspectos que se incluyen dadas las características sociales y económicas de estos municipios son la educación, salud, e infraestructura social. Estas acciones deben estar insertas bajo la lógica de los tratados internacionales como referencia, siempre tomando en cuenta que las acciones no operan en la lógica de asistencia, sino como, el cumplimiento de lo estipulado en el marco legal, reconociendo plenamente sus derechos.

A su vez, es importante agregar que, para introducir acciones para el desarrollo social en estos municipios bajo Sistemas Normativos Internos, el contexto es complicado,

¹¹⁷ Abramovich, Víctor (2006), *“Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”*, Revista de la CEPAL, Chile, Cfr.

pues hay muchos pendientes en materia jurídica, política y social para los municipios con población indígena.

Para finalizar este capítulo es preciso decir que dentro de la gestión pública municipal con población indígena es indispensable tomar en cuenta que el contexto político está cambiando, nuevos actores surgen, con intereses particulares, y que mediante el poder económico y político que detentan pueden modificar la agenda de gobierno. Los municipios con Sistema Normativo Interno forman parte de un sector de la población que ahora son reconocidos a nivel constitucional y local en el caso del estado de Oaxaca, un apunte especialmente importante y referente a la pluralidad de actores para estos sistemas, es que deben ser especialmente cautos ante esta situación ya que sus métodos propios de organización y gobierno deben adaptarse, debido a que la población es cada vez más diversa incluso dentro de este tipo de comunidades.

En este capítulo fue posible realizar un acercamiento a un concepto de la gestión municipal en los Sistemas Normativos Internos y se llegó a la conclusión de que esta debe optimizar los recursos humanos, materiales y financieros de forma racional, tomando como referencia la escasez de los mismos y que en muchas ocasiones los recursos necesarios estarán en manos de otros actores, por lo tanto, para mejorar las condiciones de los habitantes, también, será necesaria la cooperación, negociación y coordinación con estos sujetos.

Lo anterior, está ligado directamente con el desarrollo social, por consiguiente, en las comunidades indígenas el gobierno municipal debe ser capaz de garantizar principalmente, las condiciones básicas en materia de educación, salud e infraestructura social para estos municipios

Finalmente, en el próximo capítulo se aborda el caso concreto del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo, Oaxaca, en donde se revisará y se analizará cuáles fueron las acciones (gestión municipal) del ayuntamiento para mejorar las condiciones básicas (desarrollo social) para el municipio.

Capítulo 3.- El municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo, Mixe, Oaxaca

3.1.- Introducción

En el presente capítulo, se aborda el caso de estudio, que es el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo. Para empezar, se describen las características generales del municipio mencionado su localización geográfica, población, infraestructura social, organización política, principales actividades económicas, división y su limitación territorial. En el aspecto territorial existe un factor que es la mancomunidad, destaca en el análisis a este municipio, ya que, este factor puede tener consecuencias en que el municipio coadyuve al desarrollo social.

Por otra parte, por medio de entrevistas semiestructuradas a autoridades municipales, así como de ciudadanos que tienen una fuerte participación en la asamblea y por medio de observación participante, se pudo obtener un panorama general de cómo es un sistema normativo interno en el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo. En esta parte, es muy interesante descubrir que los habitantes no tienen una definición exacta (cómo la manejan algunos autores) del Sistema Normativo Indígena, sino más bien, describen el conjunto de prácticas comunitarias con base a su cosmovisión y a sus usos y costumbres que les heredaron sus antepasados.

Por último, se abordan las acciones que realizaron las autoridades municipales de los años 2016 y 2019. Lo anterior, fue gracias a las autoridades del año 2020, pues se nos dio acceso y nos apoyaron para la recopilación de información. Es importante mencionar, que en la recopilación de información se tomaron en cuenta tres rubros principalmente (salud, educación e infraestructura social), ya que son donde más realiza acciones el municipio. Es por eso, que se decidió revisar las acciones que se ejecutaron en los años mencionados para saber si sí contribuyeron al desarrollo social.

3.2.- Características del Municipio

Tamazulapam del Espíritu Santo, es uno de los 2,465¹¹⁸ municipios que existen en México, asimismo, es uno de los 570 del estado de Oaxaca. Está dentro de la denominada región Sierra Norte¹¹⁹ (una de las 8 regiones del estado de Oaxaca), se encuentra a una altitud de 2,034 mts. sobre el nivel del mar, entre los paralelos 16° 57' y 17° 07' de latitud norte; los meridianos 95° 58' y 96° 08' de longitud oeste.¹²⁰ Su extensión territorial es de aproximadamente 97.03 km².¹²¹ Se constituyó como municipio libre el 1 de enero de 1985. Mediante el decreto publicado en el periódico oficial del estado de Oaxaca.

Por otra parte, este municipio, dentro de la Sierra Norte, se ubica en la zona mixe alta, en cercanía con el cerro del Zempoaltepetl, asimismo, forma parte de lo que otrora fueran cinco pueblos mancomunados¹²² que incluía a los municipios de Tamazulápam del Espíritu Santo, Santa María Tlahuitoltepec, San Pedro y San Pablo Ayutla, Santo Domingo Tepuxtepec y Santa María Tepantlali. Entender la mancomunidad de Tamazulapam es fundamental para tener clara su situación territorial, para ello es necesario realizar un pequeño recorrido histórico.

Una vez consumada la conquista sobre territorio mesoamericano e instalada la corona española, le son otorgadas escrituras mediante un juez de asuntos sobre las tierras y el agua a los pueblos de Ayutla, Tepantlali, Tepuxtepec y Tamazulápam en 1712 y a

¹¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), “*Catálogo Único de Claves Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades*”, México, Cfr. información disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/ageeml/> última fecha de consulta: 23/11/2020.

¹¹⁹ Tradicionalmente, el Estado estaba dividido en 7 regiones, a saber: el Valle, la Sierra, la Costa, la Cañada, las Mixtecas Alta y Baja, el Papaloapan y el Istmo. Como regiones se consideraban también, desde tiempos inmemoriales la Chinantla, la Zona Trique, la Mixe, la Chontalpa, el Rincón, la Providencia, el Bule y la Montaña.

La división política actual del Estado es la más complicada del país, ya que está formada en 8 regiones geográficas y culturales, con 570 municipios divididos en 30 distritos rentísticos que albergan a poco más de 11 mil comunidades.

Las regiones son: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Sur, Sierra Norte y Valles Centrales. Gobierno de Oaxaca 2020.

¹²⁰ Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Tamazulapam del Espíritu Santo, Oaxaca. Clave geoestadística 20031, México, Cfr. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/20/20031.pdf consultado el 04/10/2020

¹²¹ Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Estado de Oaxaca, Tamazulapam del Espíritu Santo, México, Cfr. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/index.html> consultado el 08/10/2020

¹²² Una figura que aparece en el territorio oaxaqueño es la mancomunidad. Existen en la entidad tres pueblos mancomunados; su característica fundamental es que son municipios diferentes que comparten el mismo territorio comunal, entonces la mancomunidad es agraria. Esto implica que legalmente los municipios miembros de una mancomunidad no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio.

Tlahuitoltepec en 1765.¹²³ Posteriormente, estos pueblos se unieron alrededor del año 1800, con el fin de detener el avance de la invasión que estaban realizando los pueblos zapotecas a su región.¹²⁴ Sin embargo, lo que en aquella ocasión fue una solución se fue traduciendo en conflictos territoriales entre los cinco municipios.

Durante el siglo XX estos pueblos iniciaron cada uno por su cuenta los procedimientos de titulación y reconocimiento de sus bienes comunales¹²⁵, ya que, durante muchos años estos pueblos existieron con grado constitucional de municipios libres y soberanos amparados por sus respectivos títulos de propiedad, sin embargo, eran coincidentes en sus dimensiones territoriales y convergentes en un solo plano.¹²⁶ (véase imagen 1) Como resultado de las solicitudes para la titulación y reconocimiento, el día Miércoles 7 de enero de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución presidencial que reconoció y tituló a favor de los cinco municipios de forma mancomunada.¹²⁷

La mancomunidad entre los 5 pueblos mixes (como se ha advertido con anterioridad) generó conflictos territoriales (muchas veces armados) debido a que no estaban claras las líneas divisorias de cada comunidad. Por lo tanto, cada una decidió disolver esta mancomunidad y de esta forma obtener autonomía e independencia agraria/territorial a cada una de las integrantes en términos jurídicos y técnicos obteniendo respectivamente sus planos y documentos de propiedad. Empero, la solución ha sido gradualmente y con muchos reveses en el transcurso.

¹²³ Archivo General de la Nación en: González José (2004), *“Un procede a la medida de la historia (el caso de los pueblos mancomunados mixes)”*, Revista Estudios Agrarios, México, Cfr.

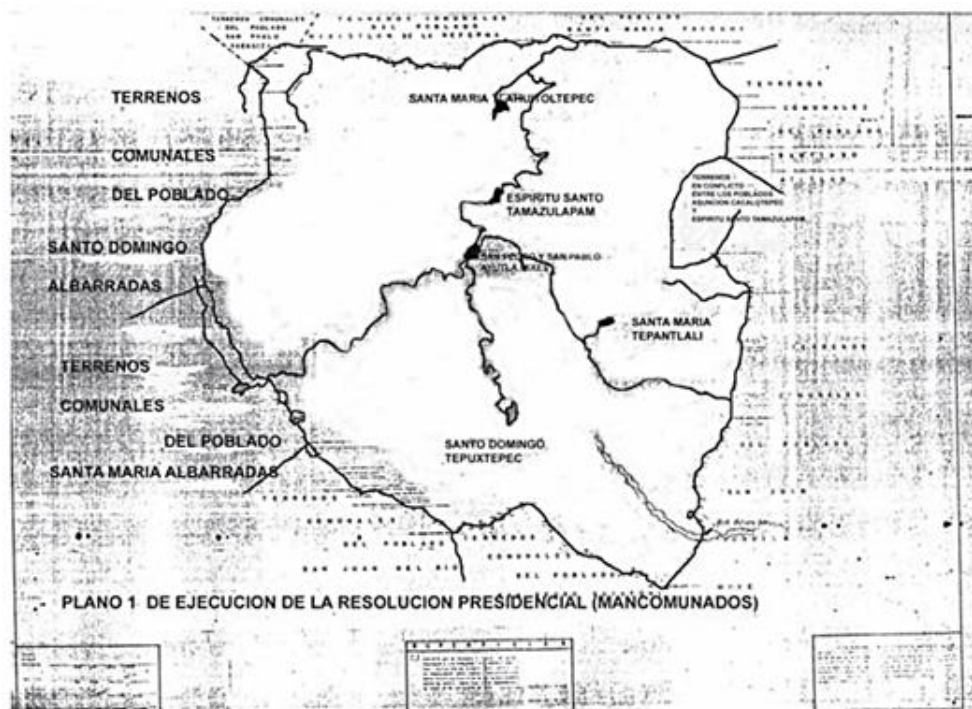
¹²⁴ Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010 del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo.

¹²⁵ Es así como cada uno de los pueblos de la mancomunidad presentaron sus respectivas solicitudes en el siguiente orden: Tlahuitoltepec el 01 de diciembre de 1941, Tamazulapam el 03 de octubre de 1957, Ayutla el 10 de septiembre de 1959, Tepantlali el 17 de enero de 1963 y finalmente, Tepuxtepec el 11 de agosto de 1971.

¹²⁶ González José (2004), *“Un procede a la medida de la historia (el caso de los pueblos mancomunados mixes)”*, Revista Estudios Agrarios, México, Cfr.

¹²⁷ Diario Oficial de la Federación (2020), DOF:07/01/1976, México, Cfr.

Imagen 2



Fuente: Plano 1 de ejecución de la resolución presidencial (mancomunados) en González José (2004), “Un procede a la medida de la historia (el caso de los pueblos mancomunados mixes)”, México: Revista Estudios Agrarios.

Con base en testimonio del C. Constantino Vasquez Juárez se descubre que en el sexenio del expresidente Vicente Fox Quesada hubo un programa¹²⁸ que tuvo como finalidad la disolución de las mancomunidades, por medio de una convocatoria la administración del municipio objeto de estudio de este trabajo, en el año 2005, en consecuencia, toma la iniciativa de retomar el proceso de disolución de la mancomunidad. Durante este año se logra conciliar la mayor parte de los deslindes territoriales, según lo expresa un comunero de Tamazulapam, fueron quienes tuvieron la iniciativa de resolver esta situación, después de muchos años en conflicto, principalmente con las comunidades de Tlahuitoltepec y Ayutla.

La comunidad con la que se logró el primer acuerdo fue Santo Domingo Tepuxtepec, con base en la información obtenida, este primer deslinde se logró sin complicaciones de ningún tipo, pues ambas comunidades tuvieron la voluntad de establecer sus respectivos límites territoriales. El segundo acuerdo, fue con la comunidad de Santa

¹²⁸ PROCEDE impulsado en el sexenio de Vicente Fox Quesada.

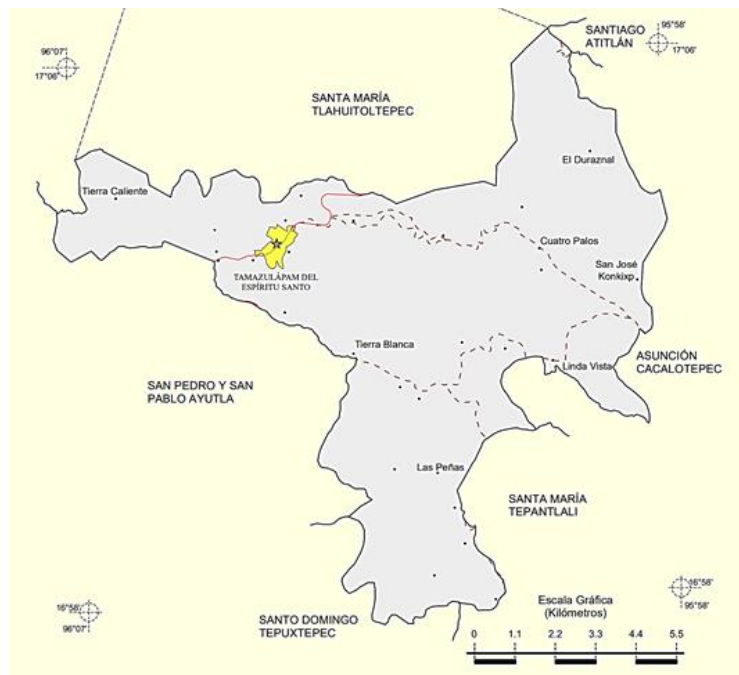
María Tepantlali, en esta ocasión la negociación por los límites fue un poco más complicada, pues en varias ocasiones hubo fuertes discusiones entre comunidades, pero al final se trazaron las líneas entre ambos municipios. Con respecto a la comunidad de Santa María Tlahuitoltepec, anterior al año 2005 hubo mucha discusión acerca de los límites territoriales, convirtiéndose en un conflicto insoluble. Empero, a raíz de que Tamazulapam logró acuerdos con las dos comunidades antes mencionadas en sólo unos meses, los habitantes de Tlahuitoltepec se mostraron más cooperativos y dispuestos a la negociación, en contraste con lo acontecido en años anteriores, después de negociar los límites de cada municipio se logra un histórico acuerdo entre ambos. Lo anterior, después del primer semestre del año en cuestión, se abordan las negociaciones con la última comunidad, una vez concluida esta última etapa, Tamazulapam y San Pedro y San Pablo Ayutla disolverían finalmente la mancomunidad, sin embargo, esto no se logró, pues quedó un tema pendiente que hizo que estas dos comunidades no concluyeran con la mancomunidad y su delimitación territorial.

En la actualidad, los límites territoriales de los dos municipios no están definidos legalmente, por lo tanto, continúan compartiendo el mismo territorio. Esta situación genera constante tensión y hostilidad entre los habitantes de ambas localidades y en los últimos años ha ocupado un lugar prioritario en la agenda del gobierno municipal y en la asamblea comunitaria de Tamazulapam.¹²⁹ Tomando en cuenta que la delimitación con el poblado vecino de Ayutla aún no está definida se presenta un croquis del municipio. En la imagen 3, se muestra como está actualmente la delimitación territorial en Tamazulapam. Con respecto a su división política interna, Tamazulapam cuenta con 10 agencias municipales; Maguey, Cuatro Palos, El Duraznal, Linda Vista, Las Peñas, Tierra Blanca, Tierra Caliente, San José Konkixp, Santa Rosa y la cabecera municipal.¹³⁰ Igualmente, cuenta con 22 parajes y núcleos de población.

¹²⁹ Testimonio obtenido en una charla semiestructurada con la finalidad de obtener información acerca de la situación territorial del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo. La persona con quien se sostuvo la charla fue el expresidente municipal en el año 2005.

¹³⁰ Secretaría de Desarrollo Social (2015) ,*"Catálogo de localidades: municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo"*, SEDESOL, México, Cfr. información Disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=20&mun=031> última fecha de consulta 03/11/2020

Imagen 3



Fuente: Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Tamazulapam del Espíritu Santo, Oaxaca. INEGI.

En cuanto a la población, según el informe anual de pobreza y rezago social del año 2020 publicado por la Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL), en el municipio habitan 7,677 personas, de ellas el 83.6% se encuentra en situación de pobreza y de esta cifra el 52.3% se clasifica en pobreza moderada y el 31.3% en pobreza extrema, con estas cantidades, está catalogado como un municipio con un grado de rezago social alto.¹³¹

¹³¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Índice de rezago social por entidad federativa y municipio 2015 de CONEVAL.

*Centro de Educación Inicial

**Escuela Primaria Bilingüe Indígena

***Escuela Primaria General

****Escuela Secundaria Técnica

*****Casa del Niño Indígena

Imagen 4



Cabecera municipal de Tamazulapam del Espíritu Santo 2020. Fotografía tomada con un dron por los autores del presente trabajo.

Por otro lado, las principales actividades económicas de los habitantes de este municipio son la fabricación y comercialización de alfarería tradicional, la agricultura, con la siembra de maíz, frijol, calabaza, chayote, maguey y jitomate. También, se comercializan productos que se traen del exterior del municipio tales como la ropa, calzado, productos de belleza, materiales para construcción, venta de combustible (gasolina magna y premium), los productos anteriores forman parte importante de lo que se comercializa al interior de esta comunidad de poco más de siete mil habitantes. Además, los domingos es el día más boyante de comercio para el municipio, pues ese día es día de plaza (mercado sobre ruedas) donde personas del municipio y de municipios aledaños, así como de las agencias municipales y parajes pertenecientes al municipio se concentran en la cabecera municipal para comerciar sus productos.

Por último, es preciso mencionar que la migración juega un papel importante dentro de la actividad económica del municipio, debido a que un sector de la población se ve en la necesidad de salir de Tamazulapam para conseguir el ingreso necesario para sustentar sus necesidades básicas, ya que, con la actividad comercial interna (que es mínima) no es posible sufragar sus gastos en educación y salud. Generalmente, los oriundos del municipio migran hacia los Estados Unidos de América, igualmente, a la

zona centro y el bajío del país. Es importante mencionar, que las personas que migran envían dinero a sus familiares y así emprendan negocios y construyan sus casas.

Finalmente, en cuanto al gobierno, se debe tener presente que el municipio en cuestión se rige bajo Sistema Normativo Interno (usos y costumbres) ello implica que el máximo órgano que rige la vida política, social, cultural y económica de la comunidad está influenciada en gran medida por esta instancia deliberativa. Por lo tanto, lo relativo a la elección de las autoridades que fungen dentro de la administración pública municipal durante un año, también, se lleva a cabo en el ejercicio de la asamblea.

En las siguientes líneas se precisará con más detalle las características del Sistema Normativo Interno en Tamazulapam, igualmente, se revisará la estructura municipal del objeto de estudio.

3.3.- Características del Sistema Normativo Interno en Tamazulapam del Espíritu Santo y su Estructura Municipal

En este apartado se abordará cómo es y cómo funciona el Sistema normativo Interno en el municipio de Tamazulapam. Para empezar, se debe reiterar que en este contexto la participación de la ciudadanía es activa, ya que como lo señala Floriberto Díaz¹³² el principio de la comunalidad¹³³ rige la vida en sociedad en el territorio Mixe y sus principios son;

- La tierra, como madre y como territorio
- El consenso de la Asamblea para la toma de decisiones
- El servicio gratuito como ejercicio de autoridad
- El trabajo colectivo, como acto de recreación

¹³² Floriberto Díaz (1951-1995) fue el más importante intelectual indígena de la cultura mixe de Oaxaca. Creador del concepto de "comunalidad"

¹³³ La comunalidad se entiende como un planteamiento de raíz autóctona que trata de dar una explicación sobre el mundo indígena con base en cuatro elementos fundamentales: la tierra comunal, el poder comunal, el trabajo colectivo y la fiesta comunal, que permite el fortalecimiento de la vida comunitaria a través de las principales instituciones sociales y políticas, tales como la asamblea comunitaria, el sistema de cargos, los usos y costumbres, el tequio, la lengua, entre otras.

- Ritos y ceremonias como expresión del don comunal¹³⁴

Lo anterior, forma parte de una compleja cosmovisión que diversos estudios antropológicos y sociológicos explican a fondo. Edith Barrera Pineda¹³⁵ expresa que el poder de la asamblea es una forma de ejercer la toma de decisión, la autodeterminación y forma de gobierno, bajo este razonamiento es la comunidad en el ejercicio de la asamblea de comuneros la que toma decisiones que incidirán directamente en el desarrollo social, por lo tanto, en esta dinámica, el desarrollo no lo produce el Estado, ni el mercado o las empresas, sin embargo, pueden crear las condiciones para dirigirse hacia él, entonces, son las personas en su individualidad y en su sociabilidad las que pueden generar el desarrollo.¹³⁶

Con base en lo anterior, la comunalidad en Tamazulapam del Espíritu Santo, así como en los municipios que se ubican en la parte Alta de la región Mixe¹³⁷ gira entorno a la posesión y cuidado del territorio, la asamblea, la fiesta y el trabajo. A través de estos se produce la cooperación, solidaridad, reciprocidad, el mandato del pueblo a través de la asamblea y el sistema de cargos, el autogobierno y el cuidado y respeto hacia la naturaleza. Todo lo precedente por sí mismo no garantiza el tránsito hacia un adecuado desarrollo social pues muy acertadamente lo señala Barrera Pineda; para que la comunalidad sea parte de la solución de conflictos dependerá en gran medida de la cohesión de la comunidad en lo referente a la participación en la vida política comunitaria y de los intereses particulares de quienes estén desempeñando un cargo de elección popular.¹³⁸ La comunalidad forma parte de la vida en la sociedad de Tamazulapam.

¹³⁴ Barrera, Edith (2017), *“La resistencia de los pueblos mixes de Tamazulapam del Espíritu Santo y Santa María Tlahuitoltepec”*, Vínculos, sociología, análisis y opinión, número 11 Julio-diciembre, México, Cfr.

¹³⁵ Es una profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad del Mar, Campus Huatulco, Oaxaca. Adscrita al Instituto de Estudios Internacionales. Sus líneas de investigación son; el medio ambiente, energías renovables, saberes tradicionales, comunalidad, epistemología rebelde y comunidades indígenas en el estado de Oaxaca.

¹³⁶ Barajas, Verónica, López, Noemi (2013), *“Identidad y desarrollo: el caso de la subregión alta mixe de Oaxaca”*, Scielo, México., Cfr.

¹³⁷ Los municipios que forman parte de esta subregión mixe son; San Pedro y San Pablo Ayutla, Mixistlan, Santa María Tlahuitoltepec, Tamazulapam del Espíritu Santo, Santa María Tepantlali y Santo Domingo Tepuxtepec.

¹³⁸ Barrera, Edith (2017), *“La resistencia de los pueblos mixes de Tamazulapam del Espíritu Santo y Santa María Tlahuitoltepec”*, Vínculos, sociología, análisis y opinión, número 11 Julio-diciembre, México, Cfr.

Se ha mencionado con anterioridad que los Sistemas Normativos Internos o indígenas (usos y costumbres) son los principios generales, las normas orales o escritas que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y aplican en su vida diaria, todo esto en el estado de Oaxaca. En el caso de Tamazulapam el Sistema Normativo Interno es de carácter oral y se ha transmitido de una generación a otra.

“El Sistema Normativo Interno no está muy claro, no dice específicamente cuales son las normas o procedimientos a seguir, lo que se ha hecho con base en la asamblea del pueblo. En este municipio no hay un Sistema Normativo Interno escrito, no hay estatuto interno. Sólo es en la asamblea donde se toman los acuerdos, acuerdos en los cuales se rige la autoridad que está en función. Son acuerdos orales, no son acuerdos escritos. Existen actas de asamblea, en las que se escriben las decisiones de la comunidad, en la asamblea las autoridades presentan el orden del día, y en la asamblea misma escoge a la mesa de debate que guiará la asamblea (son personas del mismo pueblo). Es una asamblea donde participa todo el pueblo”¹³⁹.

Queda claro que las decisiones de esta comunidad se construyen de forma oral en la asamblea general y en las actas de asamblea quedan plasmadas las decisiones que se toman cada vez que algún asunto de interés común se somete a su escrutinio. Revisando actas de asamblea en la secretaría municipal se construye la estructura general de cada asamblea realizada en la comunidad de Tamazulapam del Espíritu Santo, quedando de la siguiente manera:

- **Registro de asistencia:** La autoridad municipal realiza los conteos necesarios de la población participante en la asamblea. Participan mujeres y hombres de todas las localidades.
- **Instalación legal de la asamblea:** Es el acto seguido donde el/la presidente municipal toma la palabra para dar fe y legalidad iniciando así la asamblea de nombramiento de autoridades.
- **Nombramiento de la mesa de los debates:** En esta sección el/la presidente municipal consulta a los presentes sobre la forma y elección de la mesa de los debates, la cual está conformada por; un presidente, secretario y los escrutadores (uno por cada cien asistentes).
- **Orden del día:** En esta sección se establecen los puntos o acuerdos a tratar durante la asamblea.

¹³⁹ Fragmento de entrevista, realizada al C. Constantino Vasquez Juárez, habitante del Municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo Mixe Oaxaca. 22/09/2020 en su domicilio particular.

- **Asuntos Generales:** Se exponen los puntos de menor relevancia, los puede plantear la mesa de los debates o pueden surgir de los asambleístas.
- **Clausura de la reunión:** Se da por finalizada la asamblea ¹⁴⁰

La anterior es la estructura mediante la cual se toman decisiones y acuerdos en la asamblea, vale la pena mencionar que se puede participar en la asamblea a partir de los 18 años, mediante el voto. Sin embargo, para externar alguna propuesta lo ideal es haber cumplido algún cargo comunitario previamente. ¹⁴¹

En términos prácticos, las autoridades que se eligen en Tamazulapam en la asamblea de elección, que se lleva a cabo una vez al año en el mes de agosto generalmente en una o dos sesiones distintas, debido a que, a la fecha, se eligen un total de 98 personas. Las autoridades son las de carácter municipal, agraria, eclesiástica, comité del hospital, patronato del Cobao y asociaciones de padres de familia de los centros de educación, a continuación, se presenta un agregado de todas las autoridades electas en la asamblea de elección de autoridades.

Tabla 8

| | | | |
|---|--|----|---|
| 1 | Presidencia municipal | 16 | Tesorero de la Representación de Bienes Comunales |
| 2 | Tesorería municipal | 17 | Presidencia de la Instancia de la Mujer |
| 3 | Secretaría municipal | 18 | Regiduría de la Autoridad Eclesiástica |
| 4 | Regiduría de hacienda | 19 | Tesorería de la Iglesia |
| 5 | Regiduría de obras | 20 | Fiscalía de la Iglesia |
| 6 | Regiduría de Educación cultura y deporte | 21 | Mayordomía de la Iglesia |
| 7 | Regiduría de Ecología | 22 | Presidencia de la Banda filarmónica Municipal (Capillo) |
| 8 | Regiduría de desarrollo sustentable | 23 | Comité del Hospital Integral Comunitario Tamazulapam del Espíritu Santo |
| 9 | Regiduría de Salud y Equidad de Género | 24 | Patronato del Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca (COBAO) |

¹⁴⁰ Para la construcción de la estructura de la asamblea comunitaria se consultaron actas de asamblea de elección de autoridades, remítase al anexo 1.

¹⁴¹ Esta información se obtuvo mediante entrevistas semiestructuradas a adultos mayores y ancianos, sin embargo, la población joven opina que la voz y el voto deben ser respetados a partir de los 18 años.

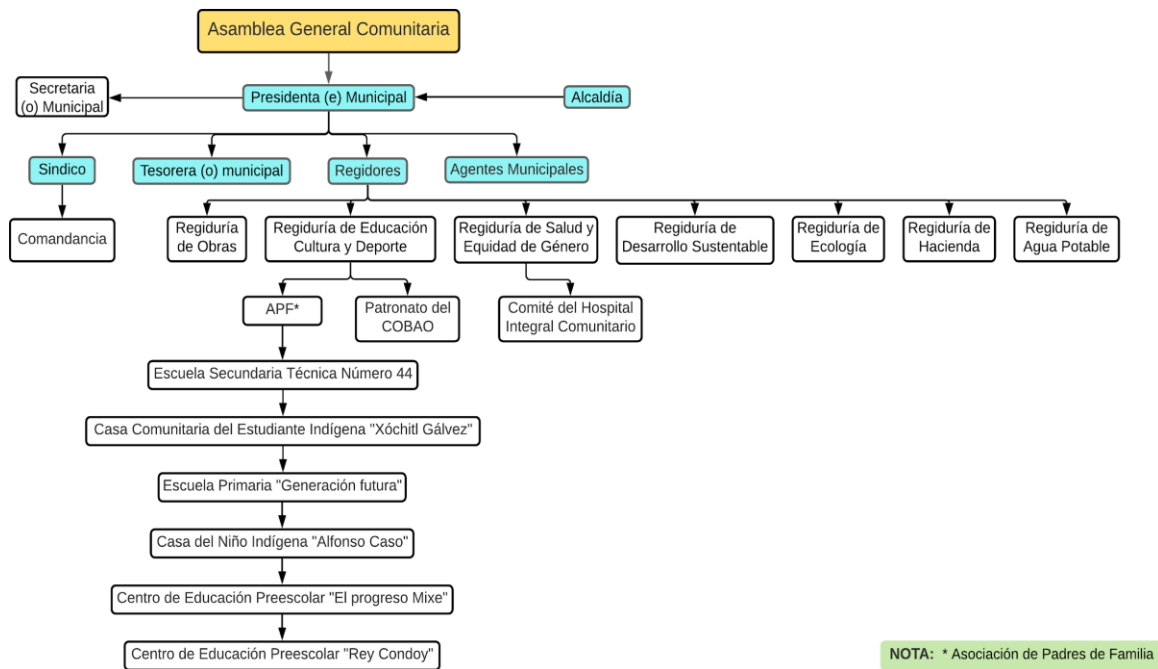
| | | | |
|----|---|----|---|
| 10 | Regiduría de Agua Potable | 25 | Asociación de padres de familia de la Escuela Secundaria Técnica Número 44 |
| 11 | Secretaría de la Instancia de la Mujer | 26 | Asociación de padres de familia de la Casa Comunitaria del Estudiante Indígena "Xóchitl Gálvez" |
| 12 | Sindicatura | 27 | Asociación de padres de familia de la escuela primaria general "Generación Futura" |
| 13 | Alcaldía | 28 | Asociación de padres de familia de la Casa del Niño Indígena "Alfonso Caso" |
| 14 | Comandancia | 29 | Asociación de padres de familia del centro de educación Preescolar "El Progreso Mixe" |
| 15 | Presidente de la representación de bienes comunales | 30 | Asociación de padres de familia del Centro de Educación Preescolar "Rey Condoy" |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Secretaría del Municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo Mixe en el estado de Oaxaca, consultados en el año 2020.

Como se ha referido, la tabla anterior sintetiza a las autoridades que se eligen en la asamblea general comunitaria, empezando por el la fila número 1 que corresponde al presidente municipal y hasta la fila número 16 en la que se encuentra el tesorero de la representación de bienes comunales, se omiten las autoridades eclesiásticas y a partir de la fila 23 se toman en cuenta para el análisis del trabajo el comité de salud, las asociaciones de padres de familia de los centros de educación y el patronato del Colegio de Bachilleres del estado de Oaxaca, por su importancia para las variables escogidas.

Finalmente, con la información anterior se construye el organigrama, del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo y con ello se muestran las autoridades que se encargan del desarrollo social dentro de la comunidad, se omiten las autoridades eclesiásticas, ya que, si bien son nombradas en la misma asamblea general que las autoridades del cabildo no tienen injerencia en las variables que se toman para el análisis del presente trabajo.

Imagen 5:



Fuente: Elaboración propia con datos del concentrado de autoridades electas 2020, consultados en el año 2020.

Con base en el organigrama anterior y revisando el listado de autoridades proporcionado por la secretaría municipal es posible saber que el número de personas que integran cada administración es de 98, esto es lo que constituyen los recursos humanos del ayuntamiento. Además, es muy importante tomar en cuenta que los integrantes del cabildo municipal realizan sus actividades en el sentido de un servicio a la comunidad, los cargos mencionados en el organigrama, así como las demás que no se mencionaron (autoridades de la iglesia) son cumplidos con base en conocimientos empíricos y no por reglamentos formalmente establecidos más allá de los acuerdos de asamblea.

Por otra parte, en cuanto a los recursos materiales, el municipio cuenta con; 5 centros de educación inicial, 7 preescolares, 9 escuelas primarias bilingües indígenas, 1 escuela primaria general, 3 telesecundarias, 1 secundaria técnica, 1 colegio de bachilleres (COBAO) y 5 casas del niño indígena (sirven para dar residencia a alumnos de primaria y secundaria) las anteriores están distribuidas en la cabecera municipal, así como en las agencias municipales. A continuación, se muestra la infraestructura por agencia y cabecera municipal:

Tabla 9

| | C.E.I * | Preescolar | E.P.B. I** | E.P. G*** | Telesecundaria | E.S.T **** | Bachillerato | C.N.I ***** |
|--------------------|------------|------------|---------------|--------------|----------------|---------------|--------------|----------------|
| San José Konkixpy | ✓ | | ✓ | | | | | |
| Cuatro Palos | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ |
| Tierra Blanca | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ |
| Las Peñas | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | |
| Linda Vista | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ |
| Tierra Caliente | ✓ | | ✓ | | | | | |
| Maguey | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | |
| El Duraznal | | | ✓ | | | | | |
| Santa Rosa | | | ✓ | | | | | |
| Cabecera municipal | | ✓ ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ ✓ |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Regiduría de Educación, consultados en el año 2020.

Los centros de educación inicial pertenecientes al Consejo Nacional de Fomento Educativo tienen como objetivo:

“Brindar atención a comunidades rurales e indígenas con muy alto o alto grado de marginación y/o rezago social, a través de la orientación a mamás, papás y cuidadores, con el fin de enriquecer las prácticas de crianza que promueva el desarrollo integral de los niños menores de cuatro años”¹⁴².

¹⁴² Consejo Nacional de Fomento Educativo, (2018), “Educación inicial del CONAFE: ¿Qué es la educación inicial?” Gobierno de México, México, Cfr. Disponible en: <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/educacion-inicial-del-conafe> última fecha consultada el 23/10/2020.

El objetivo de la educación inicial es de mucha utilidad para los padres de familia, sin embargo, destaca que de las nueve agencias y la cabecera municipal solo hay en 5 de ellas. Asimismo, para los preescolares, solo hay en 6 localidades (en la cabecera hay 2), para ello influye la cantidad de población de las agencias ya que en la cabecera incluso hay 2. En el caso de las primarias bilingües indígenas tienen la particularidad de que en ellas se fomenta la lecto-escritura del idioma Mixe, en total hay 9 en las 9 agencias y en la cabecera municipal está la única primaria general (en esta no se fomenta la lectoescritura del Mixe). Referente a las telesecundarias se debe precisar que es

“un innovador sistema de educación instalado en México en el año 1968 y que consiste en la enseñanza del nivel secundario a través de transmisiones de televisión, y que está destinado especialmente a alumnos que viven en regiones rurales o de difícil acceso. De esta manera se les allana la complicación de desplazarse hasta la escuela”¹⁴³.

La única secundaria técnica se encuentra ubicada en la cabecera municipal y el único bachillerato también, por lo tanto, si quieren continuar con una educación secundaria en la que les enseñen conocimientos técnicos o quieran continuar con estudios de nivel medio superior los alumnos provenientes de las agencias se tienen que desplazar necesariamente a la cabecera municipal.

En el caso de los servicios de salud, en la cabecera y agencias municipales se cuenta con casas de salud, (que generalmente es un espacio acondicionado para brindar servicios de salud por personal de enfermería y médico general que acuden una vez cada quince días) clínicas, hospital y auxiliar de salud, distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 10

| | San José Konkixpy | Cuatro Palos | Tierra Blanca | Las Peñas | Linda Vista | Tierra Caliente | Maguey | El Duraznal | Santa Rosa | Cabecera municipal |
|---------------|-------------------|--------------|---------------|-----------|-------------|-----------------|--------|-------------|------------|--------------------|
| Casa de Salud | | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | |

¹⁴³ Ucha, Florencia (2015), “Definición de telesecundaria”, Definición ABC, México. Cfr. Disponible en: <https://www.definicionabc.com/comunicacion/telesecundaria-mexico.php> última fecha consultada el 23/10/2020.

| | | | | | | | | | | |
|--------------------|---|---|---|--|---|---|---|--|---|-------------|
| Clínica | | | ✓ | | ✓ | | | | | ✓ ✓ ✓ |
| Hospital | | | | | | | | | | ✓ |
| Auxiliar de salud* | ✓ | ✓ | | | | ✓ | ✓ | | ✓ | |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Regiduría de Salud y equidad de género, consultados en el año 2020.

Además de los centros educativos, de salud y demás mencionados, también en la cabecera y en todas las agencias se cuentan con edificios destinados a cumplir las actividades administrativas.

Para atender las necesidades los recursos financieros son una parte fundamental para que el municipio pueda ejecutar sus principales acciones, no obstante, al carecer de lineamientos internos escritos es difícil coordinar planes de acción. En cuanto al estatuto o reglamento interno un entrevistado menciona que se ha intentado hacer un estatuto normativo interno, pero existe una condicionante por la cual no se ha podido hacer:

“...cuando éramos una mancomunidad de cinco municipios uno de los requisitos para ese estatuto, necesitan el padrón de comuneros, para obtener esto se debe de deshacer la mancomunidad con Ayutla. Está dentro del plan que tiene que existir un estatuto interno fijo. Dicho estatuto tiene que pasar por la asamblea para que esta misma lo valide, con la aprobación quedaría como un documento oficial. Con esto se pasaría de lo oral a lo escrito”¹⁴⁴.

Aquí sale a relucir el pendiente de la disolución de la mancomunidad en dos municipios que históricamente han tenido desacuerdos entorno a la misma. Para que se pueda tener un reglamento perteneciente al municipio de Tamazulapam, el territorio que comparte por medio de un mismo documento agrario con el municipio de Ayutla debe ser resuelto por ambas partes. El entrevistado menciona que el

¹⁴⁴ Fragmento de entrevista, realizada al C. Constantino Vasquez Juárez, habitante del Municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo Mixe Oaxaca. 25/09/2020 en su domicilio particular.

estatuto para el sistema de cargos se tiene que construir y al respecto también piensa que la juventud debe poner de su parte.

“Cuando al municipio le empezó a llegar recurso federal se fue perdiendo el valor del tequio, o la participación social porque una vez que llegó recurso entonces las personas dejaron de hacer tequio. El tequio era una manera de cómo mejorar la población, cómo introducir camino, agua potable, luz eléctrica, la construcción de palacios. El palacio municipal no se construyó con recursos federales, se construyó con pura contribución del pueblo, económica y físicamente. Escuela primaria, secundaria, iglesia, mercado, estas construcciones se hicieron a base de tequio.

A partir de los programas federales y de los presupuestos federales, la gente dejó de hacer tequio. Ahora lo único que se hace del tequio; es abrir la colindancia, limpiar la brecha, hacer el aseo, recoger la basura, la gente participa mucho, la participación depende de los incentivos y la iniciativa que tenga la autoridad”¹⁴⁵.

A partir de la década de los 90 comienzan a llegar recursos económicos de la federación hacia los municipios, a eso se refiere el entrevistado. Asimismo, el tequio (o *kēmnytyunk*) antes de llegar recursos federales, formaba parte indispensable para realizar obras de infraestructura social, y como menciona, ahora sigue siendo parte fundamental en el cumplimiento de los cargos de elección popular¹⁴⁶, la apertura y limpieza de colindancias con los municipios con los que se han resuelto los límites territoriales y el aseo dentro de la comunidad.

Por otra parte, el sistema de cargos en el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo es meritocrático, esto significa que los cargos en los que nombra la asamblea comunitaria a un individuo de la comunidad se deciden con base en el talento o la virtud de la persona, sin embargo, es necesario agregar que con base en la misma asamblea se debe empezar con los cargos de menor responsabilidad, así lo afirma un habitante de esta localidad con experiencia de primera mano en el sistema de cargos;

“Cuando empecé a ser autoridad fue en el rancho de Tierra Caliente, fui comité, las personas me nombraron para ser comité, así era, solo se anotaba cuando las personas participaban en el tequio, cuando se construía la escuela, así trabajaban los catequistas, todo llegaba a

¹⁴⁵ Fragmento de entrevista, realizada al C. Constantino Vasquez Juárez, habitante del Municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo Mixe Oaxaca. 30/09/2020 en su domicilio particular.

¹⁴⁶ El hecho de cumplir con el cargo comunitario es tequio ya que se acepta y se acata en beneficio de la comunidad.

espaldas de uno; la arena, el material. Así, cuando comencé a ser autoridad, se solicitaban los apoyos. Cuando uno es comité se piden pizarrones, lo que utilizan, pero se pedía en Ixtlán, así se buscaban los apoyos. Después, pasó un tiempo hasta que fui agente suplente, así ascendí, mi pueblo me puso y lo cumplí, eso es lo que quiere el pueblo, cuando se cumple. Después de que fui agente suplente, pues así es ser autoridad... Después en el 2010 fui agente propietario, allí fui autoridad, pasé a ser agente propietario, pues también lo cumplí y ahí fue cuando cambió, en ese momento conocí los dineros que ahora se manejan el ramo 28, fondo 3. Así lo comencé a ver, así empezó a llegar el dinero porque antes no era así, como decía, cuando fui comité no había eso, por eso se realizaba el tequio... Después me dieron el cargo aquí en el municipio, por eso el pueblo no te nombra como sea, el pueblo lo que quiere, cómo nos manejamos en los usos y costumbres, a quien lo cumple, a quien se conduce bien en su cargo de autoridad. Ahora el pueblo no te nombra como sea si no hay antecedentes, si cometemos un error ante el pueblo pues no te ponen de autoridad, aunque queramos o tengamos la intención de ser autoridad, pero si hemos cometido algún error el pueblo ya no te pone. Ahora estoy cumpliendo, estoy acatando, eso es lo que quiere el pueblo que uno se conduzca bien. Ahora veo, cuando entré en este 2020, cuando entré se me orientó... como es que se tiene que cuidar el dinero, cómo se gasta el dinero, eso es lo uno debe realizar verdad. Como ahora, estamos cumpliendo como está destinado el dinero, como se debe utilizar ya que es el gobierno quien decide cómo se debe gastar. Pero aquí también en el pueblo hay acuerdos de que es lo que quiere el pueblo”¹⁴⁷.

De lo anterior, el entrevistado (ahora el actual tesorero municipal) también pone énfasis en el valor del tequio en la sociedad de Tamazulapam, además, se deduce que en el sistema de cargos del municipio se asciende conforme se cumplen con las responsabilidades que conlleva cada uno de ellos. El proceso por el cual el entrevistado ha cumplido con los cargos, tiene que ver con la responsabilidad que ha tenido ante ellos. También, destaca que conforme se dan subsecuentes nombramientos a una persona, se va adquiriendo mayor experiencia en cuanto a la resolución de las problemáticas surgidas en la comunidad, y en tiempos recientes en este municipio se está adquiriendo experiencia en cuanto al presupuesto proveniente de la federación.

En la actualidad, si bien, es cierto que los recursos por parte de la federación llegan al municipio año con año, y que el impacto económico es menor para las personas

¹⁴⁷ Entrevista realizada al C. Norberto Juárez Antúnez, tesorero municipal en el ejercicio 2020. Cabe señalar que el entrevistado no se comunica en español debido a que es limitada su comprensión de este idioma, la entrevista fue realizada en el idioma ñyuújk (mixe) de Tamazulapam del Espíritu Santo y posteriormente traducida al español. 08/10/2020 en el palacio municipal de Tamazulapam del Espíritu Santo.

que ejercen un cargo de elección popular, el cumplir con estas actividades sigue siendo *kēmunityunk* pues no existe remuneración alguna y el que sea de esta forma implica un compromiso, así como disciplina y responsabilidad hacia la comunidad, quienes acatan un nombramiento necesariamente están contribuyendo hacia el desarrollo de la población, pues los cargos de; regidor (educación, salud, desarrollo sustentable, instancia de la mujer...), comité de centro de salud y comité de educación implican que quien esté en esa posición deba preocuparse por contribuir en esos aspectos del desarrollo¹⁴⁸. Ciertamente es que no todos los años se pueden realizar la misma cantidad de actividades, pues como se ha mencionado, las limitantes económicas y de tiempo siempre están presentes.¹⁴⁹

La intención de este apartado fue esbozar las características generales del Sistema Normativo Interno en Tamazulapam, se tiene por entendido que cumplir con un cargo comunitario implica sentido de responsabilidad hacia los habitantes de este municipio. Más allá de un mero órgano administrativo, el cabildo y las demás autoridades combinan la cosmovisión y los ritos con el cumplimiento de un cargo de elección popular. Además, la asamblea, regula, e incide en las decisiones que se toman dentro de la comunidad como una expresión de la democracia.

A continuación, el componente práctico de esta investigación toma lugar, se mencionan las acciones que se realizaron en torno al desarrollo social en los años 2016 y 2019. Igualmente, se abordan los programas estatales y federales que se ejecutaron en los mismos años. Las áreas que se visitan y donde se obtiene la información fueron la tesorería municipal, la regiduría de educación, cultura y deporte, la regiduría de salud y equidad de género, y la regiduría de desarrollo sustentable.

¹⁴⁸ Sin embargo, muchas veces las acciones que realizan las autoridades se ven limitadas por la situación económica de cada persona, ya que en ocasiones quien ostenta un cargo no tiene la solvencia para poder ejercer con el mayor compromiso y constancia sus responsabilidades.

¹⁴⁹ Entrevista al Regidor de Salud y Equidad de Género 2020 en el palacio municipal de Tamazulapam del Espíritu Santo el 15/10/2020

3.4.- Acciones de la gestión municipal para el desarrollo social en Tamazulapam del Espíritu Santo 2016 y 2019

Anteriormente se ha mencionado que los recursos económicos son fundamentales para la implementación de acciones en beneficio social, en términos cualitativos, ahora es pertinente conocer la cantidad de financiamiento que se ha manejado durante los años que se analizarán, tomando en cuenta que para los ingresos de municipios toman relevancia las aportaciones y participaciones federales, así como la recaudación local en los años 2016 y 2019.

En la información obtenida en la tesorería municipal de los estados financieros correspondientes al año 2016 se obtuvo que de las aportaciones y participaciones federales en el municipio de Tamazulapam se manejaron las cantidades y en los conceptos siguientes:

Participaciones y Aportaciones

Total: \$ 27,234,494.36

Participaciones: \$ 7,852,729.00

- Fondo municipal de participaciones: \$ 6,396,114
- Fondo de fomento: \$ 1,135,904
- Fondo de compensaciones: \$ 214, 794
- Fondo municipal sobre la venta final de gasolina y diésel: \$ 105, 917

Aportaciones: \$19, 381, 762. 36

- Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal: \$ 15, 599, 180.58
- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales y del D.F: \$ 3, 782, 581.78

Obra pública en bienes de dominio público: \$ 15,130,003.00

Infraestructura:

Cabe resaltar que la administración anterior (2015), dejó un presupuesto de \$5, 581,688.78 para bienes inmuebles, infraestructura y construcciones en proceso. Prácticamente son obras inconclusas, que no dieron tiempo de terminar en su administración y que posteriormente fueron retomadas.

Tabla 11

| Obras realizadas en el año 2016 |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Ampliación del sistema potable – Cabecera ● Pavimentación a base de concreto hidráulico de la calle loma de viento- Cabecera ● Construcción del mercado municipal - Cabecera ● Ampliación del sistema de drenaje sanitario – Cabecera ● Pavimentación a base concreto hidráulico en la calle Santa Cruz – Cabecera ● Pavimentación del andador peatonal de la iglesia católica a la avenida Zempoaltepetl – Cabecera ● Ampliación de la red de energía eléctrica – Cabecera ● Mejoramiento del gimnasio de la localidad de Cuatro Palos – Cuatro Palos ● Ampliación del sistema de agua potable - Cabecera ● Pavimentación de la calle de la carretera federal hacia el panteón a base de concreto hidráulico – Cabecera ● Construcción de la agencia municipal – Las Peñas ● Construcción de la agencia municipal – Tierra Blanca ● Construcción de muro de contención en la calle Domingo Basilio – Cabecera ● Construcción de 25 sanitarios ecológicos con biodigestores – Cuatro Palos ● Red de distribución. Ampliación y mejora – Duraznal ● Construcción de techado en el área de impartición de educación física en la escuela primaria Benito Juárez con clave 20DPE00642C – Linda Vista ● Construcción de un comedor comunitario – Konkixp ● Ampliación del sistema de agua potable – Las Peñas ● Suministro y colocación de luminaria solar – Tierra Blanca ● Construcción de drenaje pluvial – Tierra Caliente ● Construcción de la ampliación del sistema de agua potable – Konkixp ● Ampliación del sistema de agua potable - Maguey ● Conexión de drenaje sanitario – escolar al conector principal – Santa Rosa ● Construcción de alumbrado público a base de paneles solares – Santa Rosa ● Ampliación del camino Las Peñas a Juquila mixes - Municipal |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería municipal 2016, consultados en el año 2020.

Regiduría de Educación:

Las actividades que se coordinan en la regiduría de educación, cultura y deporte abordan los tres rubros mencionados anteriormente. En el apartado de educación se coordinaron las siguientes actividades con los centros educativos de la cabecera municipal y sus agencias:

Tabla 12

| Actividades realizadas en la regiduría de educación 2016 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">● Solicitud de accesorios musicales – autoridades de la iglesia● Asambleas de diálogo, organización y trabajo comunal – directores y comités educativos/ directivos y comisionados● Uso de la explanada municipal – día internacional del condón● En el año 2016 hubo un recorte de turno (vespertino) en la primaria. Pues bajó la cantidad de alumnos inscritos en la primaria de la cabecera municipal.● Asambleas generales de padres de familia con los diversos centros educativos● Coordinación de festividades con otros municipios (fiestas patronales)● Préstamo de materiales de sonido● Proyecto no realizarlo de una creación de una universidad pública en la región mixe alta (con ubicación en Tamazulapam del Espíritu Santo)● Solicitud de construcción de un polideportivo, si se aprobó el proyecto se ejecutó un año después● Solicitud de elevación a tercer nivel de hospital regional comunitario● Organización de la copa mixe● Coordinación intermunicipal de actividades para el desarrollo (fotos)● Solicitud de utensilios para las casas del niño indígena● Solicitud de acceso a los viene inmuebles● Feria cultural del pulque● Copa Mixe● Apoyo de transporte para estudiante del COBAO● Convenios de intercambio cultural● Concursos escolares a nivel básico y medio superior● Concierto de bandas de música de los pueblos indígenas de Oaxaca |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Regiduría de Educación 2016, consultados en el año 2020.

Cabe resaltar que la comunicación y atención de necesidades de los diversos centros educativos se realizan por medio de solicitudes y debido a que generalmente se necesitan recursos monetarios las solicitudes van dirigidas directamente a la tesorería municipal o a la presidencia municipal quedando el regidor de educación con poco margen de acción frente a estas solicitudes.

Regiduría de Salud y Equidad de Género:

Con respecto a este apartado, se revisaron los expedientes en la regiduría de salud y equidad de género, sin embargo, no se encuentran datos disponibles. La causa de esto radica en que en ese año el regidor no construyó el expediente correspondiente.

Regiduría de Desarrollo Sustentable

En cuanto a la regiduría de desarrollo sustentable se encuentra que en 2016 se encargaba de difundir y obtener los programas estatales y federales para el desarrollo social en coordinación con organismos como la Secretaría de Desarrollo Social (la extinta SEDESOL)

Tabla 13

| Programas sociales y talleres realizados en la regiduría de desarrollo sustentable 2016 |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Pequeños productores● Programa de bienestar de apoyo a personas con discapacidad● Abraza a tu hermano y a tu hermana● Programa esta es tu casa● Programa PIMAF● Programa culturas municipales y comunitarias● Programa integral de desarrollo rural: extensionismo e innovación productiva● Taller de elaboración de mermelada de manzana● Taller de embolsado de almendras de durazno● Taller de elaboración de almíbar, mermelada y ate de tejocote● Taller de poda de invierno● Taller de elaboración de almíbar y jalea de pera |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Regiduría de Desarrollo Sustentable 2016, consultados en el año 2020.

Además, se encuentra que el municipio tiene constante comunicación con los siguientes organismos gubernamentales de carácter federal y estatal, se procede a listar los primeros:

Tabla 14

| Coordinación de actividades y programas con organismos de carácter federal y estatal 2016 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">● Auditoría Superior de la Federación● Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas● Consejo Nacional de Armonización contable● SAGARPA● Secretaría de Salud● Comisión Nacional de Vivienda● Secretaría de Cultura● Continuando con los organismos de carácter estatal:● Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca● Auditoría Superior del estado de Oaxaca● Caminos y aeropistas de Oaxaca● Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca● Asociaciones civiles estatales● Secretaria de Finanzas del poder ejecutivo del estado de Oaxaca |

- Consejo Estatal de Armonización contable de Oaxaca
- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
- Congreso del estado de Oaxaca
- Secretaría de comunicaciones y transportes del estado
- Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca
- Instituto de Estudios Superiores del Golfo de México
- DIF Oaxaca

Fuente: Elaboración propia con datos del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo 2016, consultados en el año 2020.

Acciones del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo, año 2019

En la información obtenida en la tesorería municipal de los estados financieros correspondientes al año 2019 se obtuvo que de las aportaciones y participaciones federales en el municipio de Tamazulapam se manejaron las cantidades y en los conceptos siguientes:

Participaciones, aportaciones, convenios incentivos derivados de la colaboración fiscal fondos distintos de aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, pensiones y jubilaciones:

Total: \$ 31,906,071.52

- **Participaciones: \$ 8,535,861.63**
- **Aportaciones: \$ 22,787,532.08**
- **Convenios: \$ 1.00**

Tabla 15

| Infraestructura realizada en 2019 |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Viviendas particulares con piso de tierra ● Ampliación de red eléctrica – Las peñas – Cabecera ● Sanitarios Biodigestores – Santa rosa - Cabecera ● Mejoramiento de aulas – COBAO ● Mejoramiento de caminos - Maguey a Cuatro palos, paraje el peñasco, Cabecera a Santa rosa ● Construcción de muro de concreto armado – Acceso al mercado municipal, Construcción de muro de contención en la calle Maguey. ● Construcción de techado – En el área de impartición de educación física en preescolar progreso Mixe, Albergue comunitario Xóchitl Gálvez ● Construcción de comedor escolar – En la escuela primaria Generación Futura ● Construcción del sistema de agua potable – En la localidad de Linda Vista ● Ampliación del sistema de agua potable – En la localidad de Las peñas ● Rehabilitación del sistema de agua potable – En la localidad de Tierra Caliente ● Ampliación del sistema de agua potable – En puente Ardilla |

- Pavimentación de andador – Linda Vista
- Construcción de pavimento a base de concreto hidráulico- En las calles principales de la comunidad
- Mejoramiento de salón de usos múltiples – En la EST 44 20D7ST0048P
- Ampliación de drenaje pluvial – En la periferia de la población
- Construcción de centro de salud – En Tierra Blanca
- Construcción de oficinas para la agencia de policía

Fuente: Elaboración propia con datos de la Tesorería municipal 2019, consultados en el año 2020.

Tabla 16

Acciones realizadas en la Regiduría de Educación, Cultura y Deporte

- Se organizan las fiestas se coordinan con los centros educativos
- Se coordina la Copa Mixe
- Solo se coordinó una actividad (la copa Benito Juárez) se llevan 7 categorías generalmente (pero en total son 9)
- Solicitud de materiales industrializado y de la región para la construcción de una casa rústica (Primaria Tierra Blanca)
- Solicitudes de material educativo (Mobiliario, Alimentación, Recursos económicos) al regidor de educación, sujeto a la aprobación de las demás autoridades
- Atención a cuadros de necesidades (Jefatura de zonas de supervisión un 21, Oaxaca Plan Piloto)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Regiduría de Educación, Cultura y Deporte 2019, consultados en el año 2020.

En 2019 se presentó una serie de suicidios principalmente en la población estudiante en el Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca por lo que el Colegio, en coordinación con la regiduría de educación emprendieron un ciclo de conferencias para los educandos de los niveles primaria, secundaria y bachillerato con la finalidad de disminuir este índice.¹⁵⁰

Regiduría de Salud y Equidad de Género

La regiduría de salud coordinó actividades relacionadas a la salud con el hospital regional comunitario de esta localidad, asimismo, establece comunicación constante con las escuelas y la clínica para la difusión e implementación de las campañas de vacunación y prevención. Revisando los expedientes de esta regiduría correspondientes al ejercicio 2019, nos encontramos las siguientes actividades:

¹⁵⁰ Información recabada mediante entrevista al regidor de educación en el palacio municipal el 20/10/2020.

Tabla 17

| Acciones realizadas en la Regiduría de Salud y Equidad de Género |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Super curso de verano 2019● Diez pasos para una lactancia materna exitosa● Mujeres violeta: autocuidado y resiliencia● Apoyos en materia de salud que otorga la beneficencia pública en coordinación con los municipios, organizaciones y asociaciones civiles del estado de Oaxaca, mediante aportaciones equitativas en beneficio de las personas que no cuentan con seguridad social y de escasos recursos económicos● Acuerdos y compromisos entre autoridad municipal y jurisdicción sanitaria número 06 “sierra” para disminuir la mortalidad materna● Coordinación de actividades con el COBAO● Coordinación de actividades con las agencias● Censo de enfermedades crónicas degenerativas● Foro de Plantas Medicinales● Campañas de esterilización Canina y Felina● Campañas de Mastografía sin costo en coordinación con el hospital● Además, la regiduría cuenta con equipo médico de primeros auxilios |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Regiduría de Salud y Equidad de Género 2019, consultados en el año 2020.

Regiduría de Desarrollo sustentable:

En este año las actividades realizadas por esta regiduría consisten en coordinar y difundir los principales programas federales que impulsó la nueva administración, cabe resaltar que fue una gran cantidad de trabajo por lo que fungieron como autoridades municipales en 2019 con base en los expedientes consultados.

Tabla 18

| Programas y talleres realizados en la Regiduría de Desarrollo Sustentable |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● Jóvenes construyendo el futuro● Programa para mejoramiento de la producción y productividad indígena● Producción sustentable de maguey● Producción de abono orgánico mediante la lombricultura y composta● Elaboración y diseño de textiles● Producción y comercialización de pan artesanal mixte● Credencialización de artesanos y registro en el padrón● Coordinación con dependencias estatales para actividades culturales● Talleres, conferencias y asesorías municipales (propiedades medicinales del pulque, plática nutricional sobre diabetes, despertando al campeón que está dentro de ti, taller de lombricultura-composta, foro uso de plantas medicinales)● Relaciones: centro de innovación integral para el desarrollo rural● Programa de fomento a la agricultura● Programa de fomento a la agricultura sustentabilidad y bienestar/ café● Proyecto de impulso a música de viento● Cultura tradicional musical |

Fuente: Elaboración con datos de la Regiduría de Desarrollo Sustentable 2019, consultados en el año 2020.

Para 2020 se encuentra que se instaló un Centro Integrador de Desarrollo (CID) que se encarga de la gestión de los principales programas federales, ahora se coordinan con la regiduría de desarrollo sustentable, empero, las actividades para esta regiduría han disminuido considerablemente. Además, se encuentra que el municipio tiene constante comunicación con los siguientes organismos gubernamentales de carácter federal y estatal, se procede a listar los primeros:

Tabla 19

| Coordinación de acciones entre el municipio y entidades federales |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">● Secretaría de Bienestar● Centro Integrador de Desarrollo● Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas● Secretaría de Educación Pública● Secretaría de Cultura y Desarrollo Rural● Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Pesca y Acuicultura● Secretaría de Trabajo y Previsión Social● Secretaría de Salud● ISSSTE |

Fuente: Elaboración propia con datos del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo 2019, consultados en el año 2020.

Continuando con los organismos de carácter estatal:

Tabla: 20

| Coordinación de acciones entre el municipio y entidades estatales |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">● Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca● Secretaría de Finanzas● Contraloría Social● Secretaría de Gobernación del Estado de Oaxaca● Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca● Consejo Estatal de Armonización contable de Oaxaca● Congreso del estado de Oaxaca● Secretaría de comunicaciones y transportes del estado● Colegio de Bachilleres del Estado de Oaxaca● Instituto Oaxaqueño de las Artesanías● BanOaxaca● FIFE0● Secretaría de Turismo● COPLADE● IOAM● Promoción de la Salud |

- Entornos y comunidades saludables
- Administración del patrimonio de la beneficencia pública
- ICAPET
- Secretaría de las mujeres de Oaxaca

Fuente: Elaboración propia con datos del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo 2019, consultados en el año 2020.

Tabla 21

Coordinación de acciones entre el municipio y Organizaciones no Gubernamentales

- Instancia municipal de las mujeres
- Red mexicana de municipios por la salud A.C
- Red Oaxaqueña de municipios por la salud
- MDE México
- Grupo Banco Mundial
- Rainforest Alliance
- Congregación Mariana Trinitaria

Fuente: Elaboración propia con datos del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo 2019, consultados en el año 2020.

Para finalizar el capítulo, es preciso decir que con base en lo anterior se logró conocer las principales características territoriales, de población y de gobierno del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo Mixe en el estado de Oaxaca con la finalidad de contextualizar al municipio para su futuro análisis. Se descubrió que la cosmovisión de la comunidad está muy ligada al concepto de la comunalidad, el tequio es una de las características fundamentales de este municipio, que configuran el actuar de las personas en sus respectivos cargos de elección popular.

Al mismo tiempo, se volvió necesario hacer una revisión de los recursos humanos materiales y financieros, piezas imprescindibles para la gestión municipal para el desarrollo social. Ahora la tarea a realizar es construir el análisis de los factores conceptuales y prácticos abordados en los capítulos que anteceden a este.

3.5.- Estrategia metodológica

La presente estrategia metodológica busca cumplir con los objetivos específicos planteados para este trabajo, vale la pena mencionar que el contexto en que se trabajó la presente investigación se presentó el brote del virus SARS-CoV-22 (Coronavirus), lo anterior, dificultó el acceso a la información necesaria para realizar el análisis de la gestión municipal en el gobierno de Tamazulapam del Espíritu Santo.

Al momento en que se inicia la presente investigación es el punto más álgido del virus, esto implicó un gran reto para poder completarla. Uno de los sucesos que afectó profundamente el desarrollo de este proyecto fue el infortunado fallecimiento del presidente municipal electo del municipio en cuestión (a causa del SARS-CoV-22), dicho acontecimiento, desequilibró al cabildo y al municipio en general y por ende, se tuvo que hablar y acordar con el presidente interino el acceso a la información del municipio, sin embargo, a pesar de que el municipio quedó profundamente afectado por el suceso del presidente electo, cabe resaltar que nos proporcionaron todas las facilidades para poder ingresar y realizar el estudio en las mejores condiciones posibles y sobre todo, con todas las medidas sanitarias de las autoridades municipales. Es así, que después de dos reuniones con el presidente interino, logramos entrar a las áreas (Tesorería municipal, Regiduría de Educación, Cultura y Deporte, Regiduría de Salud y Regiduría de Desarrollo Sustentable) correspondientes para realizar el análisis del presente trabajo.

Con base en lo anterior, planteamos la siguiente estrategia metodológica, para la realización del presente trabajo, por lo tanto, para entrar en materia es necesario mencionar los objetivos específicos de la investigación:

- Analizar y comprender la gestión municipal en los Sistemas Normativos Internos; el caso de Tamazulapam del Espíritu Santo, Oaxaca.
- Analizar el marco normativo federal, estatal y local que regula las competencias y responsabilidades de los gobiernos municipales en México, así como del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo en materia de desarrollo social.
- Cuantificar la capacidad de financiamiento del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo en los rubros vinculados con el desarrollo social del municipio.

- Identificar y analizar los programas sociales implementados por el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo, tanto por iniciativa propia como por mecanismos de gestión intergubernamental revisando para esto una estructura básica.

a) Analizar y comprender la gestión municipal en los Sistemas Normativos Internos.

A través de la revisión de las actas que se firman en cada una de las asambleas comunitarias acerca de la gestión para el desarrollo social.

b) Analizar el marco normativo federal, estatal y local que regula las competencias y responsabilidades de los gobiernos municipales en México, así como del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo en materia de desarrollo social

Para cumplir con dicho objetivo fue necesario una revisión documental del marco jurídico que regula la actuación de los gobiernos municipales en México, con el fin de determinar las facultades con las que cuentan los gobiernos locales para la contribución al desarrollo social.

Sabiendo que el municipio parte de una estructura jurídica piramidal, se revisaron las leyes y reglamentos que han sido dispuestos desde el orden federal, estatal y municipal y participan en el quehacer de dicho ejercicio, centrándonos en los artículos que asignan atribuciones para el área de desarrollo social al orden municipal.

La documentación fue recabada a través de:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convenio OIT 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989)
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
- Ley orgánica municipal del Estado de Oaxaca

- Ley de hacienda municipal del Estado de Oaxaca

c) Cuantificar la capacidad de financiamiento del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo en los rubros vinculados con el desarrollo social del municipio

La información fue recabada a través de la revisión de documentos oficiales municipales.

Se revisaron los presupuestos de egresos y ley de ingresos del municipio de Tamazulapam para los años 2016 y 2019 y el ejercicio presupuestal determinado para el año 2016 y 2019, en estos se buscó identificar los recursos que fueron asignados a las dependencias que integran el área de Desarrollo Social, además de los dispuestos para la implementación de acciones ligadas a la política social municipal.

d) Identificar y analizar los programas sociales implementados por el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo, tanto por iniciativa propia como por mecanismos de gestión intergubernamental revisando para esto una estructura básica integrada por:

- Regiduría de Desarrollo Sustentable
- Regiduría de Educación
- Regiduría de Salud
- Regiduría de Obras

La recopilación de la información necesaria para alcanzar dicho objetivo se dio a través de dos vías principalmente: la revisión de documentos oficiales a los que se tuvo acceso a través de la Regiduría de desarrollo sustentable y la solicitud de información vía transparencia, en ambos casos se realizaron las siguientes preguntas: ¿Cuántos son los programas de desarrollo social operando en el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo?, ¿Cuántos de estos son una iniciativa municipal?, ¿Cuántos de estos son por iniciativa federal y/o estatal?, ¿Qué áreas o dependencias del municipio los están operando?, ¿Qué cantidad de recursos financieros ha sido asignados para la operación de estos programas en el ejercicio fiscal 2016 y 2019?.

Una vez identificada esta información, se prosiguió a organizarla para su futuro análisis, donde en correspondencia con la metodología propuesta por el CONEVAL (Informe Anual Sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social) las variables a considerar fueron las siguientes:

- Educación
- Salud
- Infraestructura social

CAPÍTULO 4.- Análisis sobre la gestión municipal para el desarrollo social en el municipio con Sistema Normativo Interno de Tamazulapam del Espíritu Santo, Oaxaca

4.1.- Introducción

El presente capítulo se centra en revisar la capacidad económica del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo, esta ha sido estudiada como una de las principales limitaciones que enfrentan los ayuntamientos mexicanos para hacer frente a las atribuciones que como orden de gobierno han adquirido, principalmente en su tarea de proporcionar bienes y servicios públicos a los ciudadanos, la cual ha representado la mayor aportación de los gobiernos locales para la provisión de bienestar y desarrollo social a la población, sin embargo, como se menciona, no es para los ayuntamientos una tarea sencilla el hacerse de recursos financieros suficientes para completar sus responsabilidades de manera eficiente, en este sentido, son dos los mecanismos que posibilitan su acumulación de ingresos: la recaudación de manera local, a través del cobro de impuestos sobre los servicios públicos y el uso de suelo (predial), además de los recursos que le son asignados por transferencias estatales y federales (aportaciones y participaciones). Esta situación impacta directamente en el municipio de Tamazulapam.

El objetivo del capítulo es responder tres preguntas esenciales dentro de la investigación, ¿Cuál es la principal fuente de ingresos del municipio?, ¿Cuánto destina el ayuntamiento para el área de desarrollo social? y de manera específica ¿A qué sector ha dirigido la administración de 2016 y 2019 los mayores recursos en esta área? La información revisada nos permitirá llegar a conclusiones en relación con la fortaleza fiscal que presenta el municipio y en relación con el área de desarrollo social hacia qué sector ha dirigido sus mayores esfuerzos.

4.2.- Aspectos presupuestarios del municipio

En nuestro país las relaciones fiscales se formalizaron a través de la formación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)¹⁵¹, el cual fue creado como mecanismo para reducir costos administrativos y, particularmente, proteger a los ciudadanos de la doble o triple tributación.

El sistema de transferencias libres opera bajo un acuerdo voluntario entre cada entidad federativa y la Secretaría de Hacienda. Los estados que forman parte del SNCF tienen el derecho de recibir fondos federales de acuerdo con una fórmula de reparto y, a su vez, distribuir una porción de estos a los municipios de su propia jurisdicción.

La cantidad que cada municipio recibe de los fondos federales se le conoce como “participaciones” y “aportaciones” las cuales están determinadas por una fórmula incluida dentro de la Ley.¹⁵² Así pues, las transferencias federales representan para la mayoría de los municipios mexicanos su principal fuente de ingresos, y como ya se mencionó éstas se dividen en: no condicionadas (participaciones) Ramo 28 las cuales están integradas por fondos que, al depositarse en las tesorerías de los gobiernos municipales, se registran como ingresos propios y se ejercen de manera descentralizada y transferencias condicionadas (aportaciones) Ramo 33, el cual está constituido por ocho fondos, que a su vez son recursos etiquetados y sujetos a fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)¹⁵³.

La operación del Ramo 33 está elevada a mandato legal en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para

¹⁵¹ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el conjunto de normas que organiza las relaciones fiscales entre los estados y la Federación, específicamente en lo relativo al ejercicio de sus potestades tributarias en los tres niveles de gobierno. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2018), “Obtener los recursos financieros para el municipio”, Gobierno de México a través de la Secretaría de Gobernación.

¹⁵² En este caso es la Ley General de Coordinación Fiscal y la Ley General de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.

¹⁵³ Presupuesto de egresos de la Federación, México, Cfr.

<https://www.cefp.gob.mx/edospéf/2016/péf2016/oax.pdf> última fecha consultada 10/11/2020

los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos, y con fines específicos en los ocho fondos mencionados en el apartado 2.2 y se denominan "Fondos del Ramo 33", ocupándose en este documento únicamente de lo relacionado a las aportaciones Municipales que corresponden a la fracción III, "Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social", abreviado FAIS y la fracción IV, "Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal", abreviado FORTAMUN.

Por otro lado, los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio; por lo que, tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación; y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio, principalmente mediante la modificación de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación. En el primer caso, se incentiva la recaudación coordinada del Impuesto Predial con la finalidad de incrementar la eficacia en el cobro. En el segundo caso, se incorporaron las variables de "ingresos de libre disposición" y "recaudación de impuestos y derechos locales" para incentivar también la recaudación de estos y fortalecer con ello las haciendas públicas locales.¹⁵⁴

La Hacienda Pública municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica.¹⁵⁵

Diagrama 1

¹⁵⁴ Presupuestos de Egresos de la Federación 2020 estrategia programática. Información disponible en: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/28/r28_ep.pdf consultado el 15/11/2020

¹⁵⁵ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, I. (2004). *“Las Finanzas Municipales: Cómo se integran y cómo incrementarlas”*, México. Cfr.



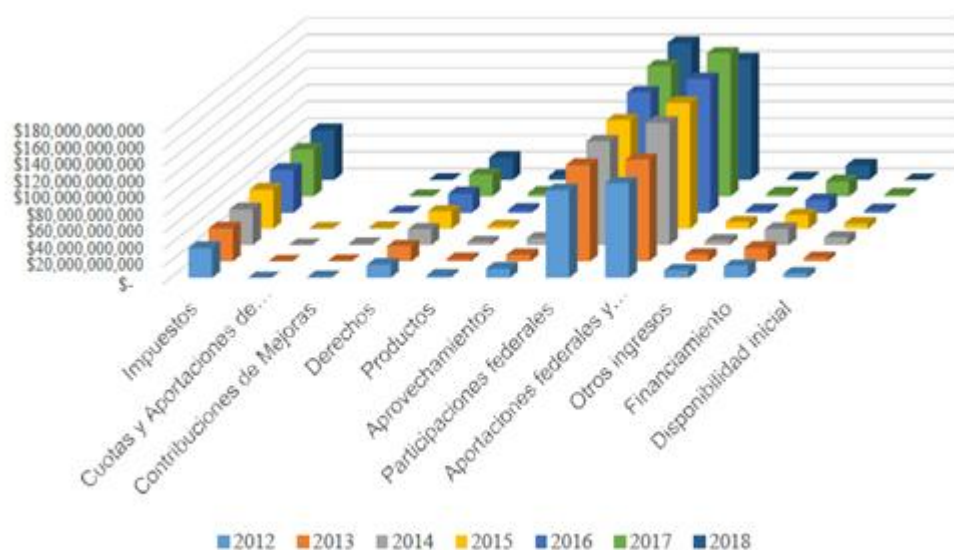
Cuadro elaborado por INDETEC - INAFED

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal (2018)

La siguiente gráfica muestra de forma muy clara como las transferencias federales y estatales (participaciones y aportaciones) son el ingreso más importante a nivel municipal. Con esa composición de las fuentes de los ingresos municipales¹⁵⁶, se ve cómo los municipios están seriamente comprometidos en su autonomía financiera o en su capacidad para generar ingresos locales y gestionar acciones para el desarrollo social.

¹⁵⁶ Los ingresos municipales son el conjunto de recursos en dinero y en especie que percibe en un ejercicio fiscal determinado para satisfacer las necesidades sociales y propias de la administración. Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal (2018), “Obtener los recursos financieros para el municipio”, Gobierno de México a través de la Secretaría de Gobernación.

Gráfica 1: Evolución y estructura de los ingresos municipales 2012-2018



Fuente: Gráfica elaborada por INDETEC-INAFED con datos del INEGI – EFIPEM (2012-2018)

Mauricio Merino en su libro titulado “Para entender el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos” menciona que, sí los municipios no logran incrementar sus ingresos, tampoco tendrán más recursos para resolver con mayor rapidez y eficacia los problemas que enfrentan, por tanto, es necesario que los miembros del ayuntamiento asuman la responsabilidad compartida por los dos lados de la moneda: cobrar mejor y gastar mejor.

4.3 Análisis de la información recabada en el municipio en el ejercicio fiscal 2016

Para el caso del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo durante el ejercicio fiscal 2016 según su Ley de ingresos municipal¹⁵⁷ tuvo un ingreso total de \$27, 472, 498. 36 los cuales se dividieron de la siguiente forma:

Tabla 22: Presupuesto del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo para el ejercicio fiscal 2016

¹⁵⁷ La Ley de Ingresos Municipal es un instrumento que puede significar un valioso aliado para la estimación y el control de los ingresos, además de que proporciona certeza jurídica a los municipios sobre los actos de autoridad en materia de ingresos.

Artículo 10.- Para dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 61, fracción I, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, se presenta la siguiente información:

| | Ingreso Estimado |
|---|-------------------------|
| Total | \$27,472,498.36 |
| Derechos | 229,001.00 |
| Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público | 90,000.00 |
| Derechos por prestación de servicios | 139,001.00 |
| Productos | 9,000.00 |
| Productos de tipo corriente | 9,000.00 |
| Participaciones y Aportaciones | 27,234,494.36 |
| Participaciones | 7,852,729.00 |
| Aportaciones | 19,381,765.36 |
| Convenios | 3.00 |

Fuente: Fragmento tomado de la Ley de Ingresos de Tamazulapam del Espíritu Santo para el ejercicio fiscal 2016

En lo referente a la composición de los ingresos, el cuadro anterior muestra que las transferencias federales y estatales tienen un peso del 99.13 % de los ingresos totales, mientras que los ingresos locales (sumatoria de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, incluidos los recibidos por venta de bienes y prestación de servicios y los demás previstos en términos de las disposiciones aplicables), tienen una ponderación del 0.86% de los ingresos totales. Por lo tanto, la autonomía financiera se ve comprometida junto con su capacidad para generar ingresos locales. Si los municipios controlan la recaudación de ingresos propios más allá de la mayoría de los ingresos totales, quedan menos vulnerables hacia las variables del entorno.

La mejor focalización de los recursos del FAIS en Oaxaca se refleja en el impacto positivo de la inversión en el abatimiento del rezago social y la pobreza, el cual se puede ver reflejado en los indicadores de carencias sociales del municipio, como son rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, carencias por calidad y espacios de vivienda, carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda y carencia por acceso a la alimentación.

Según datos obtenidos en la tesorería del municipio directamente, durante el ejercicio fiscal 2016 el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo tuvo un total de 25 obras de infraestructura social, que van desde la ampliación del sistema de agua potable, hasta la construcción de oficinas para sus agencias municipales, para el área de educación, se realizaron 19 acciones pero ninguna de ellas fue destinada a infraestructura de instalaciones educativas, en el área de salud no se registró nada y en cuanto al desarrollo sustentable sólo se realizaron talleres para la elaboración de productos artesanales como jaleas para pequeños productores.

A continuación, se presenta una gráfica del Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017, con el fin de poder contrastar si la aplicación de los recursos por parte del Ayuntamiento en el año 2016 tuvo un impacto en la reducción de la pobreza y el rezago social en el municipio.

Gráfica 2: Componentes del índice de rezago social municipal, 2000 y 2017



Fuente: Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017, CONEVAL.

Tomando en cuenta los resultados obtenidos en el informe, es posible anticipar una mejora de los indicadores de pobreza en el municipio, claro está, que se toman como referencia el año 2000 no el año anterior inmediato (2016). No obstante, se identifica

la necesidad de reforzar la orientación del gasto al abatimiento de las carencias en las que el municipio aún presenta rezagos respecto al promedio estatal.

4.4 Análisis de la información recabada en el municipio en el ejercicio fiscal 2019

Para el ejercicio fiscal 2019 Tamazulapam del Espíritu Santo tuvo un ingreso total de \$31, 906, 071.52 de los cuales el 26.75% corresponde a las participaciones y el 71.42% a las aportaciones, así pues, los ingresos federales y estatales juntos tuvieron un peso de 98.17% mientras que los ingresos locales para ese año representaron un 1.82%. Se dividieron de la siguiente forma:

Tabla 23. Presupuesto del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo para el ejercicio fiscal 2019

| Municipio de Tamazulápan del Espíritu Santo, Distrito Mixe, Oaxaca | Ingreso Estimado en Pesos |
|---|---------------------------|
| Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2019 | |
| Total | 31,906,071.52 |
| Derechos | 443,712.00 |
| a) Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de Bienes de Dominio Público | 274,550.00 |
| b) Mercados | 260,550.00 |
| c) Aparatos Mecánicos, Eléctricos, Electrónicos o Electromecánicos, otras distracciones de esta naturaleza y todo tipo de productos que se expendan en Ferias | 14,000.00 |
| d) Derechos por Prestación de Servicios | 169,162.00 |
| e) Aseo Público | 17,000.00 |
| f) Certificaciones, Constancias y Legalizaciones | 6,812.00 |
| g) Sanitarios y Regaderas Públicas | 127,173.75 |
| h) Por Servicios de Vigilancia, Control y Evaluación (5 al millar). | 18,176.25 |
| Productos | 138,964.81 |
| a) Productos | 138,964.81 |
| b) Productos Financieros | 138,964.81 |
| Participaciones, Aportaciones, Convenios, Incentivos Derivados de la Colaboración Fiscal y Fondos Distintos de Aportaciones | 31,323,394.71 |
| a) Participaciones | 8,535,861.63 |
| b) Aportaciones | 22,787,532.08 |
| c) Convenios | 1.00 |

Fuente: Fragmento tomado de la Ley de Ingresos de Tamazulapam del Espíritu Santo para el ejercicio fiscal 2019.

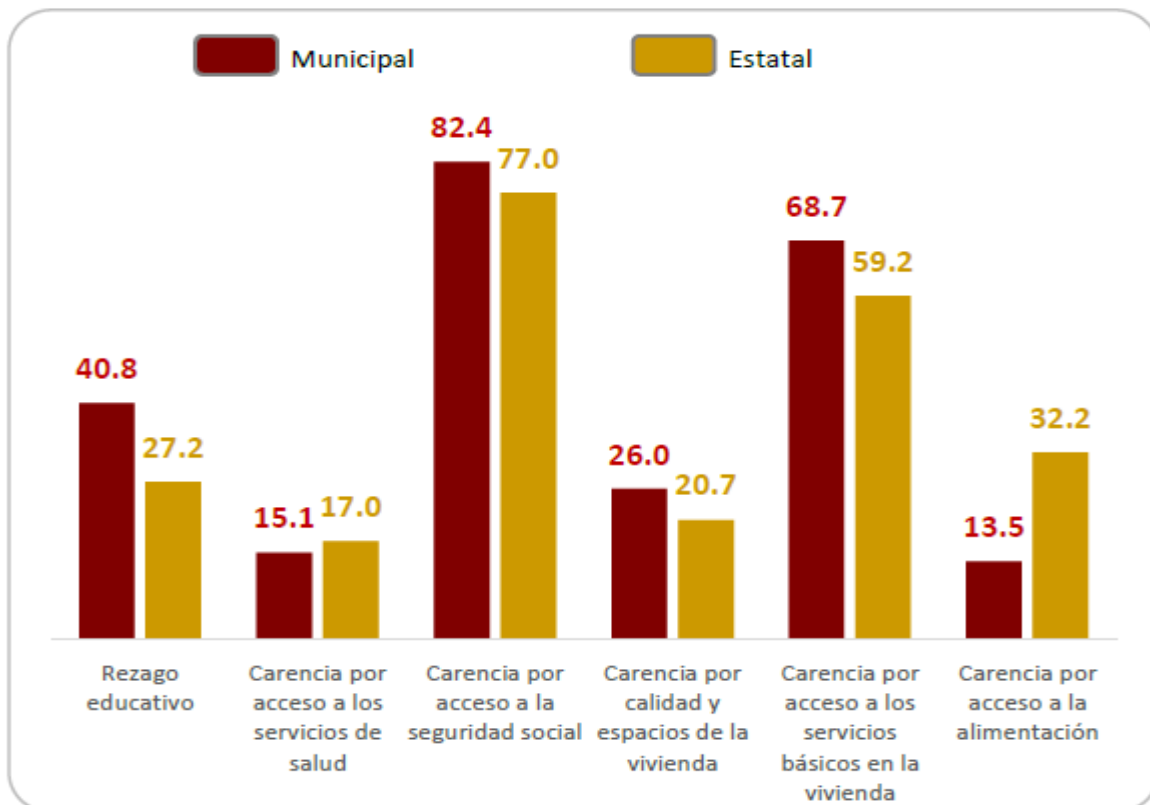
Para ese año se realizaron 18 acciones en infraestructura, 6 acciones relacionadas al área de cultura, educación y deporte, 12 acciones en materia de salud y 14 acciones en desarrollo sustentable, dando un total de 50 acciones encaminadas al desarrollo social de la comunidad. Si dividimos la cantidad total de ingresos correspondientes al

ramo 33 fondo III, entre el número de acciones realizadas cada una tuvo un presupuesto de \$369, 475.19 el cual es mínimo para la cantidad de necesidades que se presentan en el municipio.

Por otro lado, según el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2020 publicado por la Secretaría de Bienestar indica que del año 2017 a 2020 el rezago social para el municipio no ha disminuido en lo absoluto, sin embargo, la población sin duda ha aumentado.

Gráfica 3. Indicadores de carencias sociales

III. Indicadores de carencias sociales (porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia con información de la Medición de Pobreza 2015 de CONEVAL

Fuente: Informe anual sobre situación de pobreza y rezago social 2020, Secretaría de Bienestar

En términos financieros, el municipio ha destinado los mayores recursos a atender cuestiones que tienen que ver con la vivienda, la infraestructura y los servicios públicos, según pudimos observar en las pocas acciones a las que se tuvo acceso.

Por otro lado, el municipio presentó en el diagnóstico tanto de 2017 como del 2020 un porcentaje significativo con relación a la carencia por acceso a sistemas de salud y seguridad social, con un 15.47% en cuanto a salud se refiere y 87.4% para seguridad social en el año 2017, para el año 2020, es de un 15.10% y 84.4% respectivamente, en aspectos que tienen que ver con la educación, son 7 los programas que definen su vinculación al derecho a la educación, sin embargo, continuando con el análisis del informe anual sobre pobreza y rezago social para el año 2017 el 31.17% correspondía al porcentaje de población de 15 años y más analfabeta, 7.03% es la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela y 69.43% la población de 15 años y más con educación básica incompleta, el mismo informe pero del año 2020 sólo plantea que en Tamazulapam del Espíritu Santo existe un 40.8% de rezago educativo.

Por último, el municipio presenta un gran número de su población viviendo con ingresos por debajo de la línea de bienestar, lo que puede verse reflejado en los niveles de pobreza y el porcentaje de población carente de acceso a alimentación, en este aspecto, en el año 2020 el 13.5% de la población se encuentra con carencia de acceso a la alimentación. De manera general, se muestra una vinculación de las principales carencias sociales a los programas de desarrollo social dispuestos para su atención, no obstante, el presupuesto de estos presenta significativas deficiencias; en este sentido autores como Guillén y Rojo, rescatan que la participación de los gobiernos locales para el despliegue de acciones desde el ámbito local para hacer frente a las limitaciones de orden fiscal que presentan los municipios, debe ser a través de la apropiación de la agenda local por parte de sus gobiernos que construyan iniciativas a la medida y en las condiciones posibles para atenderlas.

4.5.- Reflexiones finales

Finalmente, con el trabajo presentado, se trata de poner en evidencia que el municipio mexicano, no cuenta con la autonomía que supone el pacto federal. El municipio, cómo se mencionó unas líneas arriba, depende en gran medida de la federación, para ejecutar sus acciones, programas, y lo más importante, para impulsar el desarrollo social, así pues, el municipio está sujeto al presupuesto que le mande la federación.

Lo anterior, refleja otro gran problema presente en el municipio, es que tiene muy poca recaudación local para ejecutar sus acciones, en el caso del objeto de estudio, es más notorio este problema, ya que, el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo no recauda el uso de suelo (el predial) y esto afecta a su recaudación local. Al mismo tiempo, se ha puesto de manifiesto que en el contexto mexicano se tiene un presidencialismo fuerte (que controla todo el presupuesto) que desde el siglo pasado ha supeditado a los otros niveles de gobierno (estatal y municipal) limitando las acciones de los municipios. El caso de Tamazulapam del Espíritu Santo, un municipio regido bajo Sistema Normativo Interno es un ejemplo de la poca capacidad del municipio para recaudar y poder emprender acciones favorables para el desarrollo social, aunado a lo anterior, el Sistema Normativo Interno implica que no se puedan recaudar impuestos como el predial o cuotas por el uso y goce del suelo. Otro rasgo que fue posible apreciar es la duración de un periodo de gobierno que es de un año tiempo que limita la cantidad de acciones que se pueden realizar hasta que son sucedidos por otro gobierno. Esta situación evita que los funcionarios puedan adquirir experiencia y conocimiento en la gestión municipal.

Por otra parte, la falta de capacitación a las autoridades locales evita que se puedan tomar óptimas decisiones en los municipios con Sistema Normativo Interno, para ello resulta necesario tomar en cuenta los aportes de minimización de costes y maximización de recursos que presentó la Nueva Gestión Pública como un conjunto de herramientas en favor de los órganos gubernamentales. Además, algo positivo es que los aportes de la Nueva Gobernanza comienzan a ser patentes mediante el reconocimiento legal de los municipios con población indígena y por medio de la transferencia de recursos monetarios para la incentivación del desarrollo, empero, aún no hay un reconocimiento legal del “municipio indígena” que tome en cuenta las prácticas locales en lo referente a la toma de decisiones y adaptándola al sistema

nacional de coordinación fiscal, en el caso del municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo se encuentra que con base a su Sistema Normativo Interno no se puede realizar el pago del impuesto predial, una fuente muy importante de recursos económicos para los municipios en general.

Con base en lo anterior, no es de sorprenderse los resultados encontrados en los informes anuales de situación de pobreza y rezago social del CONEVAL, así como, en el informe de la Secretaría de Bienestar, en los que se deduce que las acciones ejecutadas por el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo no contribuyen significativamente al desarrollo social, esto se demuestra con los datos obtenidos del mismo municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo. Con respecto a la información recabada del municipio, también, es pertinente que se sistematice la información, ya que es complicado rastrear las acciones que se realizan por parte de las distintas dependencias municipales (Regidurías, Sindicatura, Instancia de la Mujer etc.) como, por ejemplo, en el año 2016 en los archivos correspondientes a la Regiduría de Salud no hubo información registrada.

Otro punto importante por mencionar es que existe poca investigación entorno a cómo es la gestión municipal en los municipios regidos bajo Sistema Normativo Interno, las investigaciones de caso acerca de ellos se han centrado más en los rasgos culturales, dejando de lado aspectos tan importantes como la política interna y su relación y diferenciación con respecto de los demás municipios, así como de las entidades federativas y la federación.

Para este punto, es preciso reiterar que realizar acciones entorno al desarrollo social en municipios regidos bajo Sistema Normativo Interno, es complicado, ya que, cada población indígena tiene un concepto diferente de desarrollo social que se basa en la cosmovisión local. En el caso del objeto de estudio, en el gobierno municipal de Tamazulapam del Espíritu Santo se realizan acciones para el desarrollo social orientadas principalmente a la educación, salud y a realizar obras (infraestructura social) en beneficio a la sociedad. Asimismo, vale la pena poner énfasis, en el conflicto territorial que tiene el municipio de Tamazulapam del Espíritu Santo con el municipio vecino (Ayutla), ello ha impedido, principalmente, que durante las dos últimas décadas se puedan realizar acciones para el desarrollo. La cantidad de recursos humanos,

materiales, financieros y de tiempo que absorbe este conflicto limítrofe ha minado el desarrollo que se pueda lograr en el municipio.

Tomando en cuenta las características particulares de este municipio cabe decir que es necesario que se aborden estudios de caso orientados a descubrir las prácticas organizativas de los gobiernos municipales regidos bajo Sistemas Normativos Internos con la finalidad de lograr entender el funcionamiento de estos para así, crear mecanismos legales y una comunicación efectiva no invasiva con base en el entendimiento de estas comunidades.

En el presente trabajo se buscó entender cómo la gestión municipal incide en el desarrollo social en Tamazulapam del Espíritu Santo, sin embargo, aún hay muchas cuestiones que resolver para este y muchos otros municipios con población indígena.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL.
- Aguilar, Luis (2010), “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, México: Departamento de Estudios de Administración Pública de el Colef.
- Aguilar, Luis (2010), “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, México: Frontera norte, volumen 22, número 43, enero-junio de 2010.
- Aguilar, Luis (2010), “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis”, México: Frontera norte, volumen 22, número 43, enero-junio de 2010.
- Archivo General de la Nación en: González José (2004), “Un procede a la medida de la historia (el caso de los pueblos mancomunados mixes)”, México: Revista Estudios Agrarios.
- Armenta, Leonel (2010), “El federalismo mexicano: una ficción política”, México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM.
- Artículo 115°, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Ávila, Alfredo., “La Constitución de Cádiz y la independencia de México.,” Relatos e Historias en México. 2019 información disponible en: <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/la-constitucion-de-cadiz-y-la-independencia-de-México> última fecha de consulta: 20/06/2020
- Barajas, Verónica, López, Noemi (2013), “Identidad y desarrollo: el caso de la subregión alta mixe de Oaxaca”, México: Scielo.
- Barrera, Edith (2017), “La resistencia de los pueblos mixes de Tamazulapam del Espíritu Santo y Santa María Tlahuitoltepec”, México: Vínculos, sociología, análisis y opinión, número 11 Julio-diciembre.
- Barrera, Edith (2017), “La resistencia de los pueblos mixes de Tamazulapam del Espíritu Santo y Santa María Tlahuitoltepec”, México: Vínculos, sociología, análisis y opinión, número 11 Julio-diciembre.
- Bravo, Yacotzin (2006), “Los alcances jurídicos del reconocimiento del derecho a la libre determinación, de los municipios indígenas en los artículos 2° y 115° de la Constitución mexicana”, México. Tesis Digitales UNAM.

- Bravo, Yacotzin (2006), “Los alcances jurídicos del reconocimiento del derecho a la libre determinación, de los municipios indígenas en los artículos 2° y 115° de la Constitución mexicana” México: Tesis Digitales, UNAM.
- Burguete, Araceli (2011), “Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina”, México: Revista pueblos y fronteras digital.
- Bustillo, Roselia (2016), “Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca” México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Campero, Gildardo (2010), “Tomo IV. Evolución de la administración pública paraestatal”, México: Instituto Nacional de Administración Pública, a.C.
- Canedo, Gabriela (2008), “Una conquista indígena reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México)”, Argentina: CLACSO.
- Casar, María (1996), “Revista política y Gobierno. Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen 3, número 1. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/558>
- Cejudo, Guillermo (2011), “Nueva gestión pública”, México: Grupo editorial siglo XXI.
- Consejo Nacional de Fomento Educativo, (2018), “Educación inicial del CONAFE: ¿Qué es la educación inicial? México: Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/educacion-inicial-del-conafe>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, información disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
última fecha de consulta: 26/06/2020
- Cordera, Rolando (2010), “Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano”. p. 226. Presente y perspectivas, México: CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM, Fundación de la Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación (1992), “Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México
- Dr. Rodríguez, Juan, “Evolución del artículo 115° constitucional”, Unidad Académica de Derecho. Universidad Autónoma de Zacatecas. Información disponible en:

<http://ricaxcan.uaz.edu.mx/jspui/bitstream/20.500.11845/454/1/Art%C3%ADculo%20Evo%20art%20115%20Const%20%28JMRV%29.pdf> última fecha de consulta: 24/06/2020.

- Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Estado de Oaxaca, Tamazulapam del Espíritu Santo. Disponible en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/index.html>
- García, Isabel (2007), “La nueva gestión pública: evolución y tendencia”, España: Universidad de Salamanca.
- Giannini, en Chaparro, Israel, “El municipio mexicano y su marco jurídico”, p. 10, México.
- Gobierno de México., “El Porfiriato”., Información disponible en: <https://www.gob.mx/sedena/documentos/el-porfiriato> última fecha de consulta: 23/06/2020
- Gobierno Municipal de Zacatecas, (2010), “Definiciones, ayuntamiento, cabildo, presidente municipal, síndico y regidores.”
- González, José (2004), “Un procede a la medida de la historia (el caso de los pueblos mancomunados mixes)”, México: Revista Estudios Agrarios.
- González, Dámaris (2011), “El municipio en México”, México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM.
- Guerrero, Omar (2009), “El fin de la nueva gerencia pública”, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guillen, Tonatiuh (2019), “Federalismo, gobiernos locales y democracia”, p. 26, México: Instituto Nacional Electoral.
- INAFED (2000), “Guía técnica 3, administración municipal”, México. Información disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf> última fecha de consulta: 25/06/2020
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2016). https://www.youtube.com/watch?v=UdUYU_J0OQ0
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, “20 años como órgano electoral de Oaxaca”. Disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/comunicados/20-anos-como-organo-electoral-en-oaxaca>

- Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=UdUYU_J0OQ0
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010).
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2020), "Módulo 1: Obtener los recursos financieros para el municipio", México: Secretaría de Gobernación.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2003), "Guía técnica 22. El control de gestión municipal". México.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, I. (2004). "Las Finanzas Municipales: Cómo se integran y cómo incrementarlas", México.
- Izquierdo, Martha (2005), "El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México", España: Revista Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol. núm. 50-51. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538648>
- José de Jesús, en Chaparro, Israel, "El municipio mexicano y su marco jurídico", p.11, México.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (2001), Artículo 3, párrafo XIII. <https://www.osfeoaxaca.gob.mx/pdf/transparencia/fraccionI/estatal/17LeyDerechosPueblosComunidadesIndigenasEstadoOaxaca.pdf>
- López, Andrea, "La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual", México: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Merino, Mauricio (2003), "La transición votada". Crítica a la interpretación del cambio político en México, p. 19, México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (2010), "Treinta notas sobre la modernización frustrada del federalismo mexicano", México: FCE
- Miguel de la Madrid, en González, Dámaris, "El municipio en México", p. 27, México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, (1992), "Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas", Oficina del Alto Comisionado.
- North, Douglas (1990), "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico", México: Fondo de Cultura Económica.

- Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “El reconocimiento legal y vigencia de los sistemas normativos indígenas en México”, México: Naciones Unidas Derechos Humanos.
- Ojeda, Arturo (2010), “El enfoque del desarrollo social”, Perú: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
- Página oficial del Gobierno de Oaxaca. Disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/regiones/> última fecha de consulta: 10/10/2020
- Pascual, José (2017), "Las políticas de la nueva gobernanza pública y los sistemas de gobernación en el ayuntamiento de Barcelona 1979-2006. Estudio de caso", España: Universidad de Barcelona.
- Patrón, Tracy (2015), “Participación política comunitaria de las mujeres indígenas en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos”, México: Tesis Digitales, UNAM.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chávez, María (2011), “Los referentes conceptuales del Desarrollo Social”, México: Revista Universitaria y Desarrollo Social. IXAYA.
- Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Tamazulapam del Espíritu Santo, Oaxaca. Clave geoestadística 20031. Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/20/20031.pdf
- Ramírez, Miguel (2017), “Reseña: Gerardo Ordoñez, el Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente”, México: Scielo.
- Ramírez, Rigoberto y Zamora, Gerardo (2013), “Gestión estratégica y reglamentación municipal”, México: Revista Administración y Organizaciones. <https://publicaciones.xoc.uam.mx/Recurso.php>
- Rendón, en Chaparro, Israel, “El municipio mexicano y su marco jurídico”, México.
- Reyes del Campillo, Juan (2014), “El sistema de partidos y la transición democrática en México”, México: El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

- Reyes, E. (2005), "Indicadores Estadísticos relacionados con el Gasto Federalizado en México, 1998-2006. Información anualizada", México: División de Economía y Comercio. Cámara de Diputados.
- Rodríguez Wallenius, Carlos. "Luchas Municipalistas en México, acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local", Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2009
- Rodríguez, Carlos (2009), "Luchas municipalistas en México: acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local", México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Rodríguez, Juan (2016), "Evolución del artículo 115° constitucional", México: Unidad Académica de Derecho. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- San Andrés Larrainzar. Disponible en: http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pregunta=48.
- Santos, José (2014), "Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México", México: Revista del Colegio de San Luis.
- Sen, Amartya (2000), "El desarrollo como libertad", México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905501>
- Senado de la República (2000), "El municipio mexicano", México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de República.
- Ucha, Florencia, (2015), "Definición de telesecundaria", México: Definición ABC. Disponible en: <https://www.definicionabc.com/comunicacion/telesecundaria-mexico.php>
- UNAM, (2020), "El Federalismo como forma de organización", México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf> última fecha consultada: 26/06/2020
- Uribe, Consuelo (2004), "Desarrollo social y bienestar", Colombia: Pontificia Universidad Jaderiana. Revista Universitas Humanística, volumen XXXI, número 58. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79105802>

- Vallarta Plata, José. "El municipio en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002, información disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf>
- Vallarta Plata, José. OP., Cit., P. 551
- Zamora, Gerardo, (2011), "El federalismo desde la perspectiva municipalista", República, federalismo e identidad nacional, México: Universidad Autónoma Metropolitana.

**AUTORIDADES ELECTOS: MUNICIPAL, AGRARIA, ECLESIASTICA, COMITÉ DEL HOSPITAL Y PATRONATO DEL COBAO.
COMITES DE EDUCACION, QUIENES FUNGIRAN EN EL AÑO FISCAL 2020.**

PRIMER BLOQUE

PRESIDENCIA MUNICIPAL

| CARGO COMUNITARIO | AUTORIDADES | FAMILIA O ACOMPAÑANTES |
|---------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|
| 1 PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL | Prof. Artemio Ortiz Rícdardez | Esposa Adelaida Aguirre Jiménez |
| 2 PRESIDENTE MUNICIPAL SUPLENTE | Ing. Constantino Ruiz Jiménez | Esposa Eulalia Vásquez Martínez |
| 3 SECRETARIO MUNICIPAL | Lic. Carlos Jiménez Luis | Esposa Lic. Selene García Quiroga |

TESORERIA MUNICIPAL

| CARGO COMUNITARIO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| 4 TESORERO MUNICIPAL | C. Norberto Juárez Antúnez | Esposa Profra. Carmela Mojica Nuñez |
| 5 SECRETARIO DE LA TESORERIA | Prof. Eliseo Martínez Jiménez | |

REGIDURIAS MUNICIPALES

| CARGO COMUNITARIO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|---|-------------------------------|------------------------------------|
| REGIDURIAS | | |
| 6 REGIDORA DE HACIENDA | Profra. Agustina Pérez López | Hija Cecilia Martínez Pérez |
| 7 REGIDOR DE OBRAS | C. Nemesio Martínez Pérez | Esposa Filomena Gómez Ortiz |
| 8 REGIDOR DE EDUC. CULTURA Y DEPORTE | C. Florencio Martínez Mireles | Esposa Eloísa Hernández Gregorio |
| 9 PROPIETARIO SUPLENTE | C. Aristeo Romualdo Dolores | Esposa Maricela Rivas Ruiz |
| 10 REGIDOR DE ECOLOGIA | C. Fidencio Inés Antúnez | Esposa Juana Martínez Mireles |
| 11 REGIDORA DE DESARROLLO SUSTENTABLE | Profra. Oliva Nuñez Martínez | |
| 12 REGIDOR DE SALUD Y EQUIDAD DE GENERO | Prof. Heder Martínez Martínez | Esposa Alma Luz Nuñez Andrade |
| REGIDOR DE AGUA POTABLE | | |
| 13 PRESIDENTE | C. Juan Luis Jiménez | Esposa Josefa Antúnez Pérez |
| 14 TESORERO | C. Jorge José Martínez | |
| 15 SECRETARIO | C. Gonzalo Victoria Pérez | Esposa Patricia Hermosillo Morelos |

ANEXOS

Anexo 1

INSTANCIA MUNICIPAL DE LA MUJER

| | CARGO COMUNITARIO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|----|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 16 | PRESIDENTA | Arg. Marisol Ambrosio Martínez | Esposo Franco Mariano Pérez Mojica |
| 17 | SECRETARIA | Mtra. Tania Eulalia Martínez Cruz | Madre Profra. Silvia Cruz Castellanos |

SINDICATURA MUNICIPAL

| | CARGO COMUNITARIO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|----|--------------------------------------|----------------------------------|---|
| 18 | SÍNDICO MUNICIPAL PROPIETARIO | Prof. Pedro Paulo Dolores | Esposa Yolanda Antúnez Antúnez |
| 19 | SÍNDICO MUNICIPAL SUPLENTE | C. Isaias Domínguez Maldonado | Esposa Martha Jiménez Santiago |
| 20 | ALCALDE ÚNICO CONSTITUCIONAL | Prof. Constantino Martínez Ortiz | Esposa Profra. Cristina Martínez Cortés |
| 21 | ALCALDE SUPLENTE | C. Rubén Zabaleta Pérez | Esposa Yolanda Martínez García |
| 22 | SECRETARIA DE LA SINDICATURA | C. Maribel Pérez Rosas | C. José Vargas Hermenegildo |

COMANDANTES

| | CARGO COMUNITARIO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|----|---------------------------|-------------------------------|--|
| 23 | PRIMER COMANDANTE | C. Reynaldo Vázquez Martínez | Esposa Eugenia Vidal Rosas |
| 24 | SEGUNDO COMANDANTE | C. Pepe Martínez Jiménez (EU) | Reciben: Padres José Gregorio y Celestina Josefa |
| 25 | TERCER COMANDANTE | C. Víctor Pérez Odilón | |
| 26 | CUARTO COMANDANTE | C. Crisóstomo Meléndez Pérez | Recibe: Hermana Balbina Meléndez Pérez |

TENIENTES MUNICIPALES

| | CARGO COMUNITARIO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|----|-----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 27 | 1er. TENIENTE DEL CENTRO | C. Osvaldo Martínez Martínez | |
| 28 | 2do. TENIENTE DEL CENTRO | C. Jorge Pérez Pérez | |
| 29 | 3er. TENIENTE DEL CENTRO | C. Carlos Salvador Martínez Martínez | Madre Maricela Martínez Martínez |
| 30 | 4º. TENIENTE DEL CENTRO | C. Francisco Díaz | |
| 31 | 1er. TENIENTE DE LAS PEÑAS | C. Honorio Ortiz Aguirre | Sobrina Evelin Concepción Ortiz Pérez |

| | | | |
|----|----------------------------------|---------------------------------|--|
| 32 | 2do. TENIENTE DE LAS PEÑAS | C. Eleazar Tomás Pascal | Esposa Adriana José Patricio |
| 33 | 1er. TENIENTE DE LINDA VISTA | C. Jorge Jiménez Meléndez | Herlinda Jiménez Pérez |
| 34 | 2do. TENIENTE DE LINDA VISTA | C. David Pérez Pérez | |
| 35 | 1er. TENIENTE DE KONKUXYPY | C. José Enrique Juárez Martínez | Recibe: Hermana Patricia Josefa Martínez. |
| 36 | 2do. TENIENTE DE KONKUXYPY | C. Octavio José Pérez | |
| 37 | 1er. TENIENTE DE DURAZNAL | C. Oscar Álvarez Jiménez | |
| 38 | 2do. TENIENTE DE DURAZNAL | C. Álvaro Pérez Franco | |
| 39 | 1er. TENIENTE DE CUATRO PALOS | C. Eitelberto Martínez Antúnez | Reciben: Padres Crescencio Martínez Jiménez y Cristina Martínez Antúnez |
| 40 | 2do. TENIENTE DE CUATRO PALOS | C. Saúl Jiménez Antúnez | Esposa Aurora Antúnez Ignacio |
| 41 | 1er. TENIENTE DE TIERRA BLANCA | C. Isauro Jiménez Morales | |
| 42 | 2do. TENIENTE DE TIERRA BLANCA | C. Braulio Felipe Martínez | |
| 43 | 1er. TENIENTE DE TIERRA CALIENTE | C. César Cruz Bernabé | |
| 44 | 2do. TENIENTE DE TIERRA CALIENTE | C. Elesvan Martínez Marín | |
| 45 | 1er. TENIENTE DE MAGUEY | C. Efraín Gregorio Domínguez | Esposa Serafina Ruiz Pérez |
| 46 | 2do. TENIENTE DE MAGUEY | C. Valeriano Jiménez Martínez | |
| 47 | 1er. TENIENTE DE SANTA ROSA | C. Erick López Martínez | Recibe: Hermano Aristeo López Martínez |
| 48 | 2do. TENIENTE DE SANTA ROSA | C. Raymundo Jiménez García | |

SEGUNDO BLOQUE

AUTORIDADES DE LA REPRESENTACIÓN DE BIENES COMUNALES

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|----|------------------------|-------------------------------|--|
| 49 | PRESIDENTE PROPIETARIO | Prof. Abdón Rojas Sandoval | Esposa Profra. Yoli Villafañe Bautista |
| 50 | PRESIDENTE SUPLENTE | C. Fermín Felipe Rosas | Esposa Isabel López Natividad |
| 51 | TESORERO | C. Cornelio Ruiz Martínez | Cristina Miguel Martínez |
| 52 | SECRETARIO | Prof. Efraín Jiménez Virginia | Esposa Inocencia Hernández |

AUTORIDAD ECLESIASTICA

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|----|---------------------|---------------------------|--------------------------------|
| 53 | REGIDOR PROPIETARIO | C. Juvencio Gómez Jiménez | Esposa Adelina Jiménez Antúnez |

| | | | |
|----|--|--|---|
| 54 | REGIDOR SUPLENTE | C. Federico Delfino | Esposa Carmela Pérez Ríos |
| 55 | TESORERA DE LA IGLESIA | C. María Álvarez Ignacio | Hermana Adela Albines Clemente |
| 56 | PRIMER FISCAL DE LA IGLESIA | C. Rufino Pérez Martínez | Esposa Guadalupe Martínez Martínez |
| 57 | SEGUNDO FISCAL DE LA IGLESIA | Prof. Héctor Martínez Ramírez | Esposa Dominga Vidal Rosas |
| 58 | MAYORDOMO DE LA IGLESIA | C. Daniel Torres Martínez | Esposa Ernestina Juana |
| 59 | PRESIDENTE DE LA BANDA FILARMÓNICA (CAPILLO) | C. Gilberto Rosendo Castellanos Martínez | Reciben: Padres Rosendo Castellanos Martínez y Elisa Martínez Pérez |
| 60 | PRIMER TOPIL | C. Nibardo Martínez Calderón | Esposa Reyna Karina Beatriz Hdez. |
| 61 | SEGUNDO TOPIL | C. Tenorio Antúnez Martínez | Madre Adelaida Martínez Pardo |
| 62 | TERCER TOPIL | C. José Luis Antúnez Martínez | Esposa Nayeli Vásquez Martínez |
| 63 | CUARTO TOPIL | C. Guillermo Martínez Felipe | |

TERCER BLOQUE

COMITÉ DEL HOSPITAL INTEGRAL COMUNITARIO ✓

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|----|----------------|----------------------------------|------------------------|
| 64 | PRESIDENTE | C. Filadelfo Pérez Pérez | |
| 65 | TESORERO | C. Marco Antonio Miguel Martínez | |
| 66 | SECRETARIO | C. Laureano Pérez Martín | |
| 67 | VOCAL | C. Camila Domínguez Dolores | |
| 68 | AVAL CIUDADANO | Prof. Cornelio Martínez Ortiz | Esposa Lucía |

PATRONATO DEL COBAO ✓

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA Y ACOMPAÑANTES |
|----|------------|----------------------------|---------------------------------|
| 69 | PRESIDENTE | C. Fernando Rojas García | Esposa Camerina Ignacio Rosario |
| 70 | TESORERO | C. Luis Antúnez Marín | |
| 71 | SECRETARIO | C. Ezequiel Martínez Rosas | |

A. P. A.
COMITÉ DE LA ESCUELA SECUNDARIA TÉCNICA NÚMERO 44

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA |
|----|----------------|----------------------------------|--|
| 72 | PRESIDENTE | Lic. Uriel López Martínez | Madre Guadalupe Martínez Mireles |
| 73 | VICEPRESIDENTE | C. Natalio Oroncio Cruz González | Reciben: Padres Natalio Cruz Medel y Lucía López |
| 74 | TESORERA | C. Belén Santibáñez | Esposo Emilio Zarate Toledo |
| 75 | SECRETARIO | C. Illich Pérez Ruiz | Madre Genoveva Pérez Rosas |
| 76 | PRIMER VOCAL | C. Hipólito Antonio Martínez | Ernestina Antúnez María |
| 77 | SEGUNDO VOCAL | C. Yolanda Pérez Martínez | |

A. P. P.
CASA COMUNITARIA DEL ESTUDIANTE INDÍGENA "XOCHITL GALVEZ"

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA |
|----|--|---|--|
| 78 | PRESIDENTE | Ing. Francisco Javier Antonio Domínguez | Esposa Sofía Antúnez María |
| 79 | TESORERO | C. Rolando Martínez Jiménez | Esposa Maritza Jiménez Cruz |
| 80 | SECRETARIO | C. Carlos Martínez Martínez (EU) | Reciben: Padres Ricardo Martínez e Hildegarda Martínez |
| 81 | PRIMER VOCAL | C. Miguel Antúnez Andrade | |
| 82 | COORDINADOR DE LA CASA DEL ESTUDIANTE INDÍGENA | Profa. Anayeli Pérez Pérez | Esposo Guillermo Vásquez Cardoso |

A. P. P.
COMITÉ DE EDUCACIÓN PRIMARIA "GENERACIÓN FUTURA"

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA |
|----|----------------|---|---|
| 83 | PRESIDENTA | Profa. Fabiola Aguilar Ruiz | Padre Procopio Aguilar Jiménez |
| 84 | VICEPRESIDENTE | C. Luis Martínez Morales | Reciben: Hermanos Elizabeth y Lorena Martínez Morales |
| 85 | TESORERA | C. Geraldín Matza Martínez Vásquez (EU) | Reciben: Padres Ernesto Martínez Antúnez y Victoria Vásquez Gómez |

| | | | |
|----|---------------|-------------------------------|--|
| 86 | SECRETARIO | Lic. Alejandro González Pérez | Esposa Enfermera Verónica Castellanos María |
| 87 | PRIMER VOCAL | C. Irma Ruiz Jiménez | Recibe: Madre Isabel Jiménez García |
| 88 | SEGUNDO VOCAL | C. Rutilio Domínguez Pascuala | Esposa Elizabeth Vásquez Flores |

A, P, F
CASA DEL NIÑO INDÍGENA "ALFONSO CASO"

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA |
|----|--------------|-----------------------------------|---|
| 89 | PRESIDENTA | C. Telesfora Isabel Pérez Jiménez | Hija Carmen Crystal Pérez Jiménez |
| 90 | TESORERO | Biol. Leobardo González Jiménez | Hermana Delia Aquilina González Jiménez |
| 91 | SECRETARIO | C. Noé Domínguez Hernández | Esposa Camila Martínez Antúñez |
| 92 | PRIMER VOCAL | C. Balamero Martínez Martínez | Esposa Isabel Martínez Jiménez |

A, P, F
CENTRO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR "EL PROGRESO MIXE"

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA |
|----|------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 93 | PRESIDENTE | C. Floriberto Jiménez Cosme | Esposa Genoveva Jiménez Martínez |
| 94 | TESORERA | C. Alma Delia Jiménez Calletan | |
| 95 | SECRETARIO | C. Gregorio Cortes | |

A, P, F
CENTRO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR "REY CONDOY"

| | CARGO | AUTORIDADES | FAMILIA |
|----|------------|----------------------------|-----------------------------|
| 96 | PRESIDENTA | C. Yuridia Jiménez Andrade | Esposo Leonel Ruiz Martínez |
| 97 | TESORERA | C. Irene Martínez Bárbara | |
| 98 | SECRETARIO | C. Uriel Martínez Pérez | |