



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**  
**POSGRADO EN DESARROLLO RURAL**  
**NIVEL MAESTRÍA**

**LUCHAS SUBMUNICIPALISTAS POR EL AUTOGOBIERNO INDIGENA EN LA MIXTECA OAXAQUEÑA: HACIA UN ESTADO PLURINACIONAL EN MÉXICO.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**  
**MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL**

**P R E S E N T A**

**CUAUHTÉMOC GUERRERO RIVERA**

**DIRECTOR DE TESIS:**  
**DR. JUAN MIGUEL MEZA CASTILLO**

**CIUDAD DE MÉXICO**

**NOVIEMBRE 2023**

## **RESUMEN**

El movimiento indígena en México es el tema en el que se inserta la presente investigación. De manera específica, se estudian las luchas por el ejercicio de la autonomía, libre determinación y autogobierno que se vienen dando desde los inicios del siglo XXI en el estado de Oaxaca.

El estudio demuestra la centralidad que tienen las “comunidades indígenas”, conocidas en Oaxaca como Agencias Municipales y Agencias de Policía, como los actores fundamentales de esta nueva oleada de luchas donde se confrontan con los Ayuntamientos municipales y otras instituciones del Estado Mexicano moderno, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

Las luchas submunicipalistas se expresan en la exigencia de respeto al sistema conocido localmente como “usos y costumbres”, régimen que no solo se refiere al nombramiento de autoridades por medio de asambleas, sino también a las formas tradicionales de impartición de justicia, a los mecanismos propios de autogobierno y hasta la administración directa de los recursos provenientes de los ramos 28 y 33, siendo al final de cuentas la autonomía comunitaria un objetivo recurrente.

En ese sentido, ante las dinámicas de colonialismo interno que viven las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía en Oaxaca, al final del documento se analizan las posibilidades y las vías para la construcción de un Estado Plurinacional en México a partir del autogobierno comunitario, que permita mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Siendo la reforma constitucional en materia indígena impulsada por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas la principal vía, pero también escalando mediante los recursos jurídicos ya existentes a fin de construir aquí y ahora un mejor mundo para las comunidades indígenas de México.

**PALABRAS CLAVE:** Autogobierno indígena, Autonomía comunitaria, Comunidad indígena, Derechos indígenas, Presupuesto directo, Usos y costumbres, Ayuntamientos, Gobierno local, Estado Plurinacional.

**AUTORIZÓ:**



**DR. JUAN MIGUEL MEZA CASTILLO.**  
**DIRECTOR DE TESIS / ICR.**

A la memoria de Abril.

A mis dos Edénes,  
Alma y Madaí,  
porque somos un equipo,  
somos comunidad.

A mis padres, Pedro Guerrero y Flor Rivera  
por darme la vida y por su apoyo infinito.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no pudo haberse realizado por la simple motivación de quien esto escribe. Ha sido producto del sentimiento de injusticia que compartimos en diversas Asambleas, movilizaciones, reuniones y diversas acciones con hombres y mujeres las Asambleas de diversas comunidades como San Francisco Higos, Magdalena Tetaltepec, Esperanza el Espinal, San Martín Sabinillo, Santo Domingo Nundo, Santa Bárbara Huacapa, El Castillo, Acatlima, Dolores, entre otras que de alguna manera nos han compartido sus experiencias de lucha.

Agradezco en especial a mis amigos Fernando Urbano Morales, sociólogo con una aguda capacidad de análisis y compromiso con la defensa de los derechos humanos. A Jesús Russel Mariano Peláez, politólogo comprometido con las causas indianas y el autogobierno indígena. Sin sus comentarios, análisis y guía no hubiera podido darle un mínimo orden a este documento.

Sin duda, debo agradecer al Colectivo Emancipaciones y de manera particular al Dr. Víctor Alfonso Zertuche Cobos, quien es integrante del Colectivo, pues han acompañado y defendido jurídicamente a mi comunidad de origen en la lucha obtener presupuesto directo a través de diversas demandas. También por las invitaciones a conocer las experiencias en el estado de Michoacán lo que dio luz a este documento y a la práctica en campo. Asimismo, agradezco a la Maestra Indira Velasco Vioria por intercambiar ideas y opiniones acerca del movimiento indígena en el país.

Agradezco al Doctor Juan Miguel Meza Castillo, quien me ha acompañado durante dos años como director de tesis, de una manera sumamente didáctica, práctica y crítica para darle orden a mi desorden, asimismo agradezco su paciencia y disposición para apoyarme en todos los sentidos; al profesor Dr. Carlos A. Rodríguez Wallenius por compartirme estudios diversos acerca de los municipios y por leer este trabajo esperando que el tema le sea de interés para futuras investigaciones; al profesor y compañero de lucha Dr. Víctor Leonel Juan Martínez quien ha dedicado toda una vida al tema que aquí tratamos; gracias por su tiempo, sugerencias y observaciones; al profesor Dr. Roberto S. Diego Quintana quien me facilitó el entendimiento de diversos enfoques teóricos y que sin obligación alguna se propuso para ser lector y comentarista de este trabajo. A las profesoras Gisela Espinosa, Gisela Landázuri y a los profesores Enrique Guerra, Armando Bartra y Carlos Cortéz por acompañarnos a la Sierra Norte de Puebla y a la Península de Yucatán, viajes donde nos compartieron diversas enseñanzas en la práctica. Por supuesto agradezco a la Dra. Verónica Rodríguez Cabrera quien desde la coordinación del posgrado ha hecho múltiples esfuerzos para apoyarnos.

Por su puesto, mi paso por el posgrado no hubiera sido tan gratificante sin las experiencias, saberes, debates, viajes y desvelos que compartí con mis compañeras y compañeros, o mejor dicho, con mis amigas y amigos de la Generación XX de la Maestría en Desarrollo Rural.

Quiero hacer mención especial del Dr. Juan Mora Heredia, quien me ha dado consejos sumamente útiles en mi vida profesional desde que estudiaba la licenciatura en la UAM-Azcapotzalco.

Debo reconocer y agradecer al CONAHCYT que forma parte del Gobierno Federal por otorgarme una beca con la cual pude culminar mis estudios de maestría sin descuidar la economía de mi familia. Espero que estas reflexiones contribuyan a encontrar caminos para mejorar la vida en las comunidades indígenas de México.

Agradezco de manera especial a mi padre y a mi madre por enseñarme, cada uno a su manera, a luchar por una vida mejor en comunidad. Finalmente, agradezco con todo mi corazón a mi esposa, mi compañera, Alma Edén y a mi pequeña hija Edén Madaí, por soportar mis ausencias y por permanecer conmigo a pesar de todo.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
<b>CAPITULO I. ¿AQUÍ ESTAMOS Y TENEMOS DERECHOS! LAS LUCHAS SUBMUNICIPALISTAS EN EL ESTADO DE OAXACA</b> .....	<b>11</b>
1.1. Estado naciente y las luchas municipalistas en México. ....	15
1.2. Luchas submunicipalistas en Oaxaca. ....	26
<b>CAPITULO II. ¿CIUDADANOS DE SEGUNDA?</b> .....	<b>45</b>
2.1. El origen indígena de las Agencias Municipales y de Policía en Oaxaca. ....	46
2.2. La invención del municipio en Oaxaca: entre el agravio y la anestesia moral. ....	55
2.3. La identidad indígena actual desde un enfoque de derechos colectivos. ....	69
2.4. La estructura colonial interna entre Ayuntamientos y Agencias en Oaxaca. ....	82
<b>CAPÍTULO III. EXPERIENCIAS DE LUCHA POR EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN LA MIXTECA OAXAQUEÑA</b> . ....	<b>93</b>
3.1. Los agravios y la formación del estado naciente. ....	97
3.2. Tres senderos de las luchas submunicipalistas. ....	112
<b>CAPÍTULO IV. EL ESTADO PLURINACIONAL: ¿UNA UTOPIÍA REALIZABLE EN MÉXICO?</b> .....	<b>132</b>
4.1. Estado Mexicano Moderno y Usos y Costumbres: campos de poder en disputa. ....	133
4.2. La autonomía comunitaria: entre el dominio y la emancipación. ....	158
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>189</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>196</b>

## INTRODUCCIÓN

El movimiento indígena en México es el tema en el que se inserta la presente investigación. De manera específica el texto se centra en estudiar las luchas por el ejercicio de la autonomía, libre determinación y autogobierno que se vienen dando desde los inicios del presente siglo en el estado de Oaxaca, lo que permite afirmar que el actor fundamental de esta nueva oleada de luchas es la comunidad indígena que viene confrontándose con diversas instituciones del Estado Mexicano moderno, siendo el Ayuntamiento Municipal el actor antagónico principal. Las luchas que se estudian expresan demandas diversas que van desde el respeto al nombramiento de autoridades bajo los mecanismos y reglas propias de cada comunidad hasta la exigencia legal de presupuesto directo para financiar diversas necesidades y funciones de gobierno a nivel comunitario, pasando también por el respeto a las formas de impartición de justicia tal como marca la tradición indiana en cada pueblo, siendo al final de cuentas la autonomía comunitaria y el respeto a los usos y costumbres el objetivo común.

El contexto en el que se inscribe el problema que es el objeto de esta investigación se relaciona con el elevado rezago que padecen las comunidades que en Oaxaca se conocen bajo las categorías de Agencias Municipales y Agencias de Policía, lo que se observa en la falta de infraestructura para otorgar servicios básicos a las viviendas; la falta de acceso a la educación; la falta de acceso a servicios de salud; la falta de empleos bien remunerados y con seguridad social. Estas condiciones son el resultado del continuo trato discriminatorio que reciben las “agencias” por parte del gobierno estatal y federal, pero sobre todo de parte de los Ayuntamientos Municipales, quienes, en vez de distribuir los bienes, servicios y recursos municipales conforme al marco legal correspondiente, aplican criterios clientelares, facciosos y de competencia entre la ciudadanía, donde prevalecen intereses político-electoral con el fin de mantener el poder político y económico en ciertas minorías. De tal manera, se argumenta que las comunidades viven un lento proceso de desmantelamiento de sus instituciones comunitarias, que es promovido y financiado desde el Estado moderno en sus tres niveles de gobierno y desde sus tres poderes.

Desde la óptica nacional se observan hechos que llaman la atención sobre el movimiento indígena. Desde la toma de posesión del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador con un ritual que atrajo la atención de la nación al incorporar ciertas prácticas indianas para recibir el cargo como la entrega de un bastón de mando, hasta el nombramiento de Adelfo

Regino Montes, un compañero originario del pueblo *ayuuik* que ha luchado en favor de los derechos indígenas como titular del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), quien en estos cinco años de gobierno de la Cuarta Transformación han empujado una de las demandas primordiales de la sociedad indiana mexicana: la Reforma Constitucional en materia indígena que fundamentalmente busca reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público y con ello puedan ejercer de manera permanente los derechos que se encuentran reconocidos ya en la carta magna y en los tratados internacionales. Sin embargo, esta iniciativa planteada desde las comunidades indígenas por medio del INPI, sigue guardada en el archivero del Congreso de la Unión, proyectando ser un asunto sin relevancia para las y los legisladores de todos los partidos políticos, manteniendo nuevamente relegado lo que Guillermo Bonfil Batalla denominó el “México profundo”.

En ese escenario, las luchas accionadas por la comunidad de Dolores, en el municipio de Huajuapán de León, pero también desde otras comunidades que se ubican en otros municipios de la región Mixteca y otras más que fuimos descubriendo en todo el estado de Oaxaca no parecían ser producto de la mera casualidad. Lo que nos llevó a pensar que algo estaba surgiendo en el seno del municipio libre donde se albergan comunidades concretas que ejercen un conjunto de prácticas comunitarias como el tequio, la asamblea, el sistema de cargos, las cofradías, etcétera, instituciones que parecen estar en los márgenes, en la besana de la sociedad moderna.

### *Planteamiento del problema*

Ante esa problemática, me interesó comprender lo que parece ser una nueva oleada del movimiento indígena en Oaxaca, encabezada por las llamadas Agencias Municipales y Agencias de Policía que se encuentran al interior de la mayoría de los municipios oaxaqueños. Esta oleada, pensamos, se ha venido fortaleciendo durante las dos últimas décadas con el fin de visibilizar las relaciones de dominación y los procesos de acción colectiva que se dan entre gobierno y sociedad al interior del ámbito municipal. De tal modo que este se ha convertido en el problema de investigación que guió las reflexiones plasmadas a lo largo de este documento.

Derivado de nuestro planteamiento, la investigación tuvo como objetivo general analizar las luchas submunicipalistas que vienen librando las agencias municipales y agencias de policía en la región de la mixteca oaxaqueña, con el fin de aportar argumentos que contribuyan al



reconocimiento de las comunidades indígenas como un cuarto orden de gobierno en México, lo que a su vez significaría un avance en la constitución de un Estado Plurinacional en nuestro país.

Planteamos cuatro objetivos específicos: (i) visibilizar y caracterizar la nueva oleada del movimiento indígena a partir del estudio de las movilizaciones de las llamadas Agencias Municipales y de Policía en el estado de Oaxaca; (ii) identificar las estructuras y los mecanismos de dominación que los Ayuntamientos despliegan para mantener a las comunidades indígenas sometidas; (iii) analizar las vías que las comunidades indígenas han desarrollado para ejercer la autonomía así como los alcances y el estado actual de cada vía; y (iv) debatir la posibilidad de construir en el presente y en el futuro inmediato al Estado Plurinacional en México.

### *Justificación*

En los últimos seis años nos ha tocado vivir diversas experiencias que de manera personal considero las principales fuentes de motivación para hacer las reflexiones que los lectores y las lectoras encontrarán a lo largo de este documento: por un lado, (i) como funcionario público en el gobierno municipal de Huajuapán de León durante el periodo 2017-2018, pude conocer las obscuras entrañas de la estructura municipal y su funcionamiento práctico; luego (ii) el hecho de haber crecido y haberme formado en una comunidad indígena con categoría de Agencia de Policía que se rige por usos y costumbres, en la que desde niño he podido brindar mis servicios comunitarios, siendo la última experiencia la de ser Secretario Comunitario dentro del Cabildo Indígena durante los años 2019 a 2022; y (iii) de las reflexiones y experiencias que junto con Fernando Urbano, Jesús R. Mariano<sup>1</sup> y el que esto escribe, hemos tenido al acompañar y tejer relaciones de colaboración y amistad con diversas comunidades de la región Mixteca que después arrojó como necesario resultado la formación del Comité de Fortalecimiento Indígena (COFRADÍA) que es un espacio sin fines de lucro desde donde contribuimos a lograr los objetivos que las propias comunidades indígenas de la región nos plantan, tal como lo hacen otros *comités* al interior de las comunidades.

Estudiar esta problemática tiene una enorme relevancia en el presente ya que se trata de procesos de lucha que están vivos pero que al realizarse en el ámbito de lo local parecen no tener miradas

---

<sup>1</sup> Fernando Urbano Morales es un sociólogo mixteco con una lucidez analítica y experiencia muy importante en el tema de derechos colectivos y derechos humanos. Jesús Russell Mariano Peláez, es un politólogo mixteco con gran experiencia en la administración pública y la gestión de proyectos; compañeros de lucha que con el tiempo nos hemos convertido en amigos.

críticas ni mucho menos los reflectores mediáticos ni académicos. De tal manera, es necesario plantear el tema en la opinión pública, académica y en la agenda política mediante la aportación de argumentos que fortalezcan la idea de que promover los valores, instituciones y bases organizativas fundadas en los usos y costumbres, es decir, de la sociedad indiana, representa una alternativa ante la crisis civilizatoria que se vive actualmente, no solo en el país sino en todo el continente latinoamericano.

En ese sentido, el estudio busca aportar elementos al debate actual sobre el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con el afán de hacerles ver a los tomadores de decisiones que las comunidades indígenas cuentan con un entramado institucional propio y con una experiencia de quinientos años que pueden servir para construir una nueva relación con el Estado. Es pertinente este debate en la coyuntura actual donde se pueden identificar dos visiones de país totalmente opuestas: una conservadora que se vincula al “Frente Amplio por México”, que integran los partidos políticos del PRI-PAN-PRD y la hegemonía económica encabezada por multimillonarios como Claudio X. González, entre otros; y por el otro lado, una visión más progresista, representada por el Presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y otros actores de su círculo más allegado. Sin embargo, salvo por el caso del INPI ninguna de estas propuestas parece incluir de manera seria la perspectiva indígena como un asunto sustancial en el diseño de un nuevo proyecto de nación, por lo que el estudio busca infundir ese interés.

### *Preguntas de investigación*

La investigación se guió por el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo y de qué manera el ejercicio de los derechos a la autonomía y al autogobierno, que se manifiesta a través de diversas acciones que algunas Agencias Municipales y de Policía ubicadas en distintos municipios de la región Mixteca del estado de Oaxaca han desplegado por diferentes vías, ha impactado en las condiciones de vida de sus habitantes?

### *Enfoque teórico*

Aunque al inicio de cada capítulo se especifica el abordaje teórico que usaremos, considero pertinente mencionar aquí, aunque de manera muy general, algunos de los enfoques conceptuales principales de los que hemos echado mano.

El análisis que hacemos a lo largo del documento esta acompañado casi en su totalidad de la mirada conceptual que de los movimientos ha planteado Francesco Alberoni (1984), es decir, de concebir la realidad social como un proceso dinámico constituido por dos estados de lo social: el estado cotidiano-institucional y el estado naciente. Si bien estas categorías serán explicadas con mayor detalle en el capítulo primero, aquí solo diremos que elegimos este enfoque porque nos permite pensar a los movimientos sin idealizarlos y al mismo tiempo permite resaltar los logros que cada oleada o estado naciente produce.

Por otro lado, dado que nuestro estudio analiza el movimiento indígena, es fundamental partir de un enfoque que considere la existencia de relaciones coloniales en la realidad social mexicana pues de otro modo estaría incompleta nuestra mirada. En ese sentido, hemos elegido el enfoque conceptual del colonialismo interno que ha planteado Pablo González Casanova (1965). Esto con el fin de visibilizar las relaciones de dominación que existen no solo en términos económicos sino sobre todo culturales entre el sistema moderno que promueve el municipio libre y el sistema indiano que se practica en las comunidades indianas.

Pero, al haber un sistema de dominación entre ayuntamientos y comunidades, también existe un juego político de lucha. Es decir, difícilmente las comunidades se someten simplemente y ya. Más bien, partimos de que en ese entramado de relaciones de dominación, las comunidades buscan su reproducción social conservando, en la medida de lo posible, su institucionalidad, cosmovisión y valores, por lo que el aparato conceptual que incluye a las nociones de espacio social, el capital simbólico y campo-habitus que plantea Pierre Bourdieu (1997) nos parece el enfoque más adecuado para mostrar cómo se encarna en la acción social de la gente y de las comunidades no solamente la institucionalidad indígena sino también la del Estado Mexicano moderno, y de ese modo se intenta mostrar la pugna entre estos dos modos civilizatorios.

La experiencia desnuda que plantea Armando Bartra (2018) es el otro enfoque del que intentamos echar mano para poder contar las vivencias que la gente de las comunidades nos ha compartido con el fin de mostrar que otro mundo es posible.

Para finalizar, es oportuno decir que no hicimos un capítulo conceptual donde podamos debatir en abstracto cada una de las categorías utilizadas. Más bien, intentamos usar los enfoques para poder interpretar y comprender la realidad que las comunidades nos han compartido. De tal

modo, se trata de un enfoque que combina la mirada estructural con enfoques que privilegian la acción social. Por ejemplo, en el segundo capítulo se privilegia más un enfoque estructural para definir el marco de relaciones en las que se encuentran las Agencias Municipales y de Policía, sin embargo, en el tercer capítulo privilegamos enfoques desde la acción social para dar cuenta de la construcción que los actores hacen de la realidad a pesar del marco estructural en el que se encuentran. En los capítulos uno y cuatro intentamos que estos enfoques se mantengan en diálogo constante a partir de las experiencias concretas que son las que siempre buscaremos poner por encima del mero debate abstracto de las teorías.

### *Encuadre metodológico*

En términos metodológicos considero importante establecer desde ahora que se trata de un enfoque fundamentalmente cualitativo basado en la etnografía como método central. De acuerdo con Eduardo Restrepo (2018), “la etnografía como metodología, como encuadre, estaría definida por el énfasis en la descripción y en las interpretaciones situadas. Como metodología, la etnografía buscaría ofrecer una descripción de determinados aspectos de la vida social teniendo en consideración los significados asociados por los propios actores.” (Restrepo, 2018). Entendida de esa forma, considero que la etnografía permite utilizar técnicas variadas de recolección y análisis de datos como la observación participante, el diario de campo, el diálogo con informantes, entrevistas en profundidad, grupos focales y análisis de archivos propios de las comunidades. Además, a través de la autoetnografía (Bernard, 2019) permite rescatar las experiencias vividas en los últimos años con diversas comunidades y analizarlas a la luz de diversos enfoques teóricos que como dijimos, serán especificados y desarrollados en cada capítulo, pero que además permitió incorporar nuevos datos en relación a los objetivos de este documento. En el caso del diario de campo, se buscó integrar algunas notas que he venido realizando desde el año 2019 como secretario de mi comunidad, pero también las notas que se incorporaron al diario de campo iniciado con motivos de la presente investigación. También, cuando usamos el análisis comprensivo de las narrativas de los actores. Sobre la observación participante, dado que soy ciudadano activo de mi comunidad, pretendo seguir participando de manera muy cercana en el proceso de lucha por el autogobierno en Dolores por lo que estas observaciones, documentos, oficios, acuerdos que se generaron se analizaron siempre que fue pertinente con nuestro objeto de estudio. Los informantes principalmente fueron las autoridades

que han vivido los procesos estudiados, pero también nos acercamos a exautoridades que fungieron en años anteriores y algunos líderes naturales. Las entrevistas se realizaron a ciudadanos/as de la(s) comunidad(es) a fin de conocer más sobre su percepción de los servicios municipales y la historia de su participación para realizar acciones al interior de las comunidades. El análisis de los archivos de la comunidad también fueron fuente útil de información para conocer cómo las comunidades indígenas siempre se han organizado para cooperar y adquirir o financiar las necesidades o las soluciones a sus problemáticas comunitarias.

### *Estructura capitular y contenido*

Para responder a la pregunta de investigación, el estudio está dividido en cuatro capítulos. El primero lo hemos denominado “*Aquí estamos y tenemos derechos*” donde se muestra el incremento de movilizaciones emprendidas por diversas submunicipalidades ubicadas tanto en la región Mixteca como en distintos municipios del Estado de Oaxaca, las cuales parecen evidenciar la emergencia de una nueva oleada de un movimiento social que podemos enmarcar dentro de las acciones ciudadanas desplegadas durante la segunda mitad del siglo XX y que Carlos Rodríguez (2009) denomina las luchas municipalistas. De tal modo, buscaremos responder si tales movilizaciones representan un movimiento social y qué características tiene. Para ello, utilizamos el enfoque que sobre los movimientos sociales ha desarrollado Francesco Alberoni (1984) así como la concepción de sujeto de Hugo Zemelman y Guadalupe Valencia (1990).

En el segundo capítulo que se titula “*¿Ciudadanos de segunda?*” cuestionamos la posición que la sociedad moderna ha otorgado a la sociedad indígena en la construcción del país y del Estado mexicano, y de manera particular, en la construcción del municipio libre. De tal modo, hablamos del origen indígena de las comunidades que en Oaxaca se denominan Agencias Municipales y de Policía con el fin de comprender su inserción en un complejo marco de relaciones de dominación y explotación que Don Pablo González Casanova (2006) llamó de *colonialismo interno* dentro del ámbito municipal. Es decir, se configura el marco estructural en el que se encuentran las comunidades indígenas y se plantea que ese marco es un indicio de que las luchas por ellas emprendidas tienen una característica singular que no tenían las luchas municipalistas del siglo XX, la cual, aunque también se relaciona con buscar el mejoramiento de sus condiciones de vida,

dichas comunidades lo hacen a través del ejercicio de sus usos y costumbres y por ende, esto apunta hacia el ejercicio, consciente o no, de los derechos al autogobierno y la autonomía indígenas.

El tercer capítulo está dedicado a profundizar con mayor detalle en las *“Experiencias de lucha por el autogobierno indígena en la mixteca de Oaxaca”*. El análisis parte de la idea de que a pesar de estar inmersas en un marco estructural de relaciones de dominación, las experiencias muestran que existen cambios a nivel comunitario que son producto de la acción cotidiana de las Agencias municipales y de Policía. En ese sentido, el análisis se estructura desde la ruptura con ese marco de dominación, luego se analizan las vías recorridas para la lucha y finalmente se analizan los resultados que se obtuvieron. El caso con el que se estructura el capítulo es el de mi propia comunidad, la Agencia de Policía Dolores, una de las 30 submunicipalidades que se ubican al interior del municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, en la región de la Mixteca, en Oaxaca. De manera concreta se estudiarán las luchas frente a las dietas, la solicitud de diezmos por los municipios y el presupuesto directo de los ramos 28 y 33. Pero también se estudian otras experiencias como las de San Francisco Higos, municipio de Santiago del Río, Santa Rosa de Juárez, municipio de Santiago Yucuyachi, entre otras.

En el cuarto y último capítulo denominado *“El Estado Plurinacional: ¿una utopía realizable en México?”* buscaremos atender a la pregunta sobre si ¿será viable reconocer a la comunidad indígena como sujetos de derecho público? ¿cuáles son las vías que el movimiento indígena ha planteado para tal reconocimiento? ¿y cómo impactaría en la configuración actual del Estado y la sociedad mexicana? De tal modo, se analiza la viabilidad de construir un consenso nacional a través de reformas constitucionales que reconozcan a la comunidad indígena como sujetos de derechos y por otro lado, se muestran las herramientas que hoy en día tienen las comunidades para avanzar en el nivel local en tanto se construye de manera paralela dicho consenso nacional.

Finalmente, esta reflexión fue posible por la práctica y la lucha que las comunidades indígenas, algunas cuantas organizaciones y los compañeros de COFRADÍA sostienen día a día, por lo que mucho de lo que aquí está escrito proviene de sus experiencias, pensamientos y emociones. Lo que yo hice fue tratar de recabarlos y darles un cierto orden para contribuir a reflexionar las

luchas. No obstante, como se suele decir en la academia, si algo está mal escrito o mal interpretado, asumo totalmente la responsabilidad.

## **CAPITULO I. ¿AQUÍ ESTAMOS Y TENEMOS DERECHOS! LAS LUCHAS SUBMUNICIPALISTAS EN EL ESTADO DE OAXACA.**

Y el Buitre Viejo acecha desde lo alto de su roca, fija la sanguinolenta pupila  
en el gigante que avanza sin darse cuenta aun del porqué de la insurrección.  
El derecho de rebelión no lo entienden los tiranos.

Ricardo Flores Magón  
“Regeneración”, 10 de septiembre del 1910.

A primera hora del 14 de noviembre del año 2020, el ciudadano Pedro Donaciano Guerrero Cruz, quien fungía ese año como Agente de Policía de la comunidad de Dolores, fue informado que ese mismo día el Ayuntamiento Municipal de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, encabezado por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), planeaba aprobar en cabildo extraordinario dos puntos de acuerdo: (i) la cancelación de la obra pública denominada “Ampliación de electrificación rural” que había sido aprobada el 4 de septiembre de ese año por un monto de 647 mil 691 pesos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) conocido como Fondo 3 del Ramo General 33<sup>2</sup>; la cual dotaría por primera vez de energía eléctrica a varias viviendas y elevaría la calidad del servicio de otras más dentro del barrio de “Los Ramos” en dicha comunidad; y (ii) la disminución del presupuesto para la obra de electrificación seleccionada por la Agencia de Policía “El Castillo”, comunidad vecina de Dolores. Enterados de esta información, un pequeño grupo de ciudadanos y ciudadanas de ambas comunidades nos dirigimos de inmediato al Salón de Cabildos que se encuentra al interior del Palacio Municipal. Al intentar acceder nos percatamos que las puertas de dicho recinto se encontraban cerradas con llave, sin embargo, por las ventanas veíamos que la sesión había iniciado con 12 de 13 concejales presentes. Desde afuera solicitábamos acceso para conocer los motivos por los que se pretendía aprobar dichos puntos, sin embargo, no tuvimos éxito. Por el contrario, varios elementos de la policía municipal armada rodearon el lugar e iniciaron distintas acciones de intimidación para sacarnos del Palacio Municipal bajo el argumento de que estábamos cometiendo faltas al orden público ya que se trataba de un “cabildo privado”.

La votación se llevó a cabo de la siguiente manera: de los 12 concejales presentes, los 9 emanados del partido de MORENA y 1 del Partido Acción Nacional (PAN), es decir, 10 concejales votaron a favor de quitarle la obra a la comunidad de Dolores y disminuir el

---

<sup>2</sup> En la región Mixteca este recurso es conocido como “de la obra prioritaria”. Se llama “Fondo 3” porque la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25 establece ocho fondos de aportaciones, de los cuales el FAIS es el número 3.



presupuesto asignado para la obra de El Castillo. Contrario a lo que se pudiera pensar, los dos concejales provenientes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) votaron en contra del punto de acuerdo. Con este resultado, ese año la comunidad de Dolores no recibió un solo centavo del Ramo 33 y con ello, se canceló también la oportunidad para que varias familias campesinas de la comunidad de Dolores y otras más de la comunidad de El Castillo, pudieran mejorar sus condiciones de vida a través del servicio de energía eléctrica.

Un par de meses después, en enero del año 2021 durante la toma de protesta del compañero Jerónimo Guerrero, quien fue electo por la Asamblea General para fungir como Agente de Policía de Dolores, un regidor de Huajuapán de León que también fue postulado en 2018 por el partido MORENA, achacó la exigencia de recursos del ramo 28 y 33 al golpeo político de los partidos de oposición y a la influencia de profesionistas y algunos jóvenes que según él, por haber estudiado<sup>3</sup> les metían ideas equivocadas a los pueblos como eso de manejar el dinero público, lo cual desde su óptica no era posible. Dicho de otro modo, atribuyó la insurrección de Dolores y El Castillo a causas instrumentales o provenientes del mero capricho de personajes locales, sin embargo, mediante el análisis de diversas acciones de protesta que pudimos registrar a partir del año 2017 en la región de la Mixteca Oaxaqueña, en este capítulo planteamos que ha emergido una nueva oleada del movimiento social indígena caracterizada por conflictos entre cabeceras y agencias municipales, las cuales siguiendo a Víctor Leonel Juan Martínez (2023) comenzaron a aparecer y agudizarse desde principios del nuevo milenio no solo en la región mencionada sino en todo el estado de Oaxaca<sup>4</sup>, siendo la “comunidad indígena” el sujeto principal que se levanta buscando mejorar sus condiciones de vida mediante el ejercicio de su autogobierno, de la autonomía y la libre determinación.

Ahora bien, así como los pastores eligen alguna loma más o menos alta que les permita tener una perspectiva amplia para vigilar sus chivos o sus vacas mientras comen en los montes semiáridos y soleados de la Mixteca, así debemos ubicar nuestro análisis dentro de un enfoque teórico que nos ayude a comprender las luchas, acciones y conflictos que hemos hecho referencia. En ese sentido, considero que esta visión nos la ofrece Francesco Alberoni (1984),

---

<sup>3</sup> En la visita de campo que como Generación 20 del Posgrado en Desarrollo Rural hicimos a la Sierra Norte de Puebla, en octubre del año 2022, también se decía que las y los jóvenes que lograban estudiar en la capital poblana o la Ciudad de México, regresaban con ánimo de defender su territorio de las mineras que han intentado establecerse en dicha región; la diferencia es que ahí se percibía como una esperanza de fortalecer la lucha.

<sup>4</sup> Como lo veremos en el capítulo tercero y cuarto, este movimiento social parece presentarse no solo en el Estado de Oaxaca sino en Michoacán, Puebla, Guerrero y Chiapas, donde cada vez es más fuerte el planteamiento de reconocer el autogobierno indígena como un orden de gobierno basado en la comunidad indígena.

quien define al movimiento como “*el proceso histórico que se inicia con el estado naciente y que termina con la reconstitución del momento cotidiano institucional*” (Alberoni, 1984). Este proceso lo clarifica de la siguiente manera:

El *estado naciente* sólo es definible en relación con otro estado de lo social al que nosotros llamaremos “estado institucional y de la vida cotidiana”. En gran medida, lo social se desarrolla dentro del ámbito institucional y en forma de vida cotidiana. El estado naciente representa un momento de discontinuidad, ya sea en el aspecto institucional, ya sea en el aspecto de la vida cotidiana (Alberoni, 1984).

De la cita anterior queremos enfatizar lo siguiente: Primero, Alberoni (1984) plantea que en el ámbito de “lo social” se pueden identificar dos estados o momentos: el estado “naciente” y el estado “institucional y de la vida cotidiana”. Segundo, que ambos estados se definen mutuamente pues se trata de un *proceso histórico* por lo que ambos estados no se entienden de manera separada sino solo mirándolos en relación. Tercero, que las relaciones sociales se desarrollan “en gran medida” dentro del estado de la vida cotidiana o en la reproducción social de las instituciones, es decir, sin cuestionamiento alguno, mientras que el estado naciente es un momento de discontinuidad donde se cuestiona la cotidianidad y la institucionalidad de la vida.

En ese sentido:

El estado naciente tiene una cierta duración: con su iniciación, se interrumpen las características de las relaciones sociales institucionales y las formas de la vida cotidiana, y el subsistema social que ellas implican entra en un nuevo estado con propiedades particulares. En un determinado momento, el estado naciente cesa y el sistema social retorna al ámbito de la vida cotidiana y de las formas institucionales, pero después de haber experimentado una *transformación* (Alberoni, 1984)

En resumen, los movimientos se pueden estudiar como procesos que dinamizan y mantienen la realidad en constante cambio social, pudiéndose identificar un estado naciente que difiere con el estado cotidiano-institucional que le antecedió y que deviene en *otro* estado de lo cotidiano-institucional que ya no es el mismo que existía anteriormente porque fue transformado por el estado naciente, aun a pesar de que no todas las demandas que causaron el estado naciente formen parte del nuevo estado de lo cotidiano-institucional.

Pero este cambio en los sistemas sociales, y por ende, el estado naciente, no se produce generación espontánea sino que es impulsado por lo que “Alberoni (1984) denomina *sujetos históricos* en los cuales “encontramos, sucesivamente, componentes de clase, étnicas y culturales” (Alberoni, 1984) es decir, contrario a lo que se pensó durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, no se trata de una sola *clase social* la que puede impulsar al estado

naciente sino que son sujetos históricos que se construyen en el devenir del proceso de cambio. En ese sentido, coincidimos con Hugo Zemelman y Guadalupe Valencia (1990) respecto de estudiar a los sujetos como constructores de realidad. “La realidad actual es condensación de prácticas, utopías y proyectos de sujetos sociales y fruto de la capacidad de algunos de ellos por imponer una direccionalidad al desenvolvimiento histórico” (Zemelman & Valencia, 1990) Es decir, si los movimientos sociales son los procesos históricos mediante los cuales se construye la realidad de los sistemas sociales, los sujetos sociales o sujetos históricos son quienes actúan para impulsarlos o combatirlos. En otras palabras, los sujetos sociales “son formas particulares de expresión social [que] se constituyen como mediaciones de poder y de lucha entre la estructuración de la sociedad (...) y las formas clasistas de expresión política” (Zemelman & Valencia, 1990). De tal modo:

Estudiar los sujetos en su proceso de constitución implica romper con las teorías que explican al sujeto—movimiento, actor, fuerza—como punto de llegada de un proceso de organización social para dar cuenta del proceso de transformaciones múltiples en el que un colectivo puede devenir en sujeto social (Zemelman & Valencia, 1990).

Así los sujetos sociales son dinámicos y pueden constituirse en lo que Norman Long (2007) denomina *actor colectivo*, es decir, como “una coalición de actores, que por lo menos en un momento dado, comparten alguna definición de una situación, o metas similares, intereses o valores, y que acuerdan tácita o explícitamente, perseguir ciertos cursos de acción social” (Long, 2007), tal como lo hacen las comunidades o grupos al interior de las comunidades que forman parte del presente estudio.

Bajo esa mirada teórica, el presente capítulo se integra por dos apartados. En el primero se analizan las luchas que se han dado desde la década de los cincuenta del siglo pasado, hasta el primer lustro del siglo actual, luchas que Carlos Rodríguez (2009) ha estudiado con gran detenimiento y que ha denominado las *Luchas municipalistas en México*. En el segundo apartado, propongo que es posible insertar esta oleada de protestas de agencias a cabeceras como continuidad de las luchas municipalistas en México (Rodríguez, 2009) pero que al ser abanderadas por comunidades concretas que se encuentran al interior de los municipios, se retoma el nombre de *luchas submunicipalistas*, el cual ya es usado por compañeros en Michoacán y Oaxaca.

### 1.1. Estado naciente y las luchas municipalistas en México.

Hay diversos estudios acerca del municipio libre en México, pero uno de los más relevantes para los fines de este trabajo es el que nos ofrece Carlos Rodríguez (2009) en su libro titulado *Las luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*. Por ello, en este apartado recuperaré algunos de sus planteamientos con el fin de argumentar que hoy en día estamos ante la emergencia de un nuevo *estado naciente* dentro de los movimientos municipalistas, los cuales parecen dar continuidad a las demandas no resueltas por las luchas que se dieron durante la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI. En ese sentido, el eje de análisis que articula este apartado es que algunas de las prácticas de lo que Carlos Rodríguez (2009) llama el Régimen del Partido Hegemónico (RPH) así como del Régimen de Partidos Dominantes (RPD) se han trasladado al ámbito municipal, lo cual ha llevado a una nueva ola de luchas que están siendo abanderadas, en el caso de Oaxaca, por comunidades regidas por usos y costumbres a las que se les conoce como Agencias Municipales y Agencias de Policía.

Efectivamente, a partir de la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, se formalizó el Estado Mexicano revolucionario, el cual se constituyó como una República Federal integrada por tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, reconociéndose tres ámbitos de gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal; esa era la estructura que prometía reorganizar al país en todas sus dimensiones. Sin embargo, lejos de los ideales federalistas, democráticos e impulsores de los derechos sociales demandados por las clases populares que se habían levantado en armas durante la Revolución Mexicana y que ahora estaban establecidos en el texto de la Constitución, en la práctica el país fue controlado por las élites que en la transición de la rebelión armada al orden institucional lograron acomodarse en las posiciones más altas del poder político dentro de ese nuevo Estado “fuerte” como lo llamaría Arnaldo Córdova (1972).

En su intención por mantener la hegemonía, el nuevo Estado desplegó una serie de mecanismos poco democráticos y centralistas como el clientelismo y el corporativismo, los cuales se fueron instituyendo a través de la implantación del PRI como el partido único del Estado. Es a partir de entonces que se constituye lo que Carlos Rodríguez (2009) llama el Régimen del Partido Hegemónico (RPH), el cual se refiere a:

Un conjunto de instituciones y relaciones políticas que moldeaban los vínculos del gobierno con la sociedad, y que se caracterizaban por ser un sistema corporativo y clientelar [con el fin de]

asegurar la estabilidad política para el régimen posrevolucionario y construir al Estado como fuerza principal de desarrollo de la sociedad (Rodríguez, 2009).

Bajo ese régimen, el Estado comenzó a imponer desde arriba la dirección y el ritmo del “desarrollo” de la sociedad mexicana mediante pactos, escritos o no, entre las elites gobernantes, los cuales incluyeron la creación de organizaciones sociales y la cooptación de líderes sociales, permeando hasta el orden municipal.

Las municipalidades se volvieron un eslabón del Régimen del Partido Hegemónico, al impedir que la democratización ocurriera desde la base del sistema, con la creación, en este ámbito, de un andamiaje estructural encaminado a mantener las relaciones de subordinación, el cual incluía un conjunto de normas no escritas que regulaban la actuación de los grupos políticos y que estaba apoyado en una cultura política clientelar y corporativa que imposibilitó la construcción de una ciudadanía libre (Rodríguez, 2009).

Como podemos ver, durante dicho periodo, prácticamente toda la vida política, social y económica del país fue controlada por el Estado a través del PRI y sus distintas organizaciones oficialistas, dejando casi nada de espacio a la participación de la sociedad independiente y a la oposición en los comicios electorales municipales. En ese sentido, podemos decir que las reglas escritas o no del RPH<sup>5</sup> era el *estado de lo cotidiano-institucional* como lo llama Francesco Alberoni (1984) ya que la sociedad en el nivel municipal (pero también estatal y federal) tenía claro que la única forma de participar en la vida pública o de proponer algún cambio era a través del PRI o de su afiliación a alguna de las corporaciones oficialistas, y así lo hicieron pues de otro modo no se entendería el elevado grado de estabilidad que tuvo el PRI-Gobierno en la hegemonía del poder público. En este sentido, Arnaldo Córdova (1972) dice que:

En la práctica, las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder; primero, constituyeron un eficazísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo, hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se pensara y se teorizara (...) al Estado como Estado del pueblo; tercero: fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto: permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines (desde los simplemente electoreros, como en el caso de Obregón, hasta los altamente nacionalistas, como en el caso de Cárdenas); quinto: daban al *statu quo* un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro (Córdova, 1972).

Sin embargo, a pesar de ese pesado sistema que estructuró las relaciones sociales en todo el país, Carlos Rodríguez (2009) dice que desde la década de 1950 y hasta el año 2000, se fueron

---

<sup>5</sup> En el enfoque de Alberoni (1984) podemos decir que este estado instituido emerge de un estado naciente previo que es el de la Revolución Mexicana de 1910 abanderado por Francisco I. Madero, y otros grupos como el liderado por Emiliano Zapata en el centro y sur del país y el grupo de Francisco Villa en el norte.

generando una serie de luchas por democratizar al municipio e impulsar el desarrollo local, las cuales fueron creciendo a lo largo y ancho del país ya que “la forma de operar y de funcionar del sistema político provocó reacciones y protestas de varios sectores de la población” (Rodríguez, 2009). Es decir, se comenzaron a gestar las que dicho autor llama las *luchas municipalistas* y que para los fines de nuestro análisis podemos identificar con el *estado naciente* (Alberoni, 1984).

En esa tesitura, es pertinente preguntarnos ¿qué actores sociales abanderaron estas luchas? ¿cuáles eran las demandas que se reclamaban? y ¿cuáles fueron los resultados? Siguiendo a Rodríguez (2009), uno de los actores sociales fue el Partido Acción Nacional (PAN) cuyos simpatizantes conservadores se oponían a las prácticas del PRI, por lo que comenzaron a posicionar una narrativa que enfatizaba el carácter corrupto y antidemocrático del sistema:

Las elecciones municipales de Baja California son un claro ejemplo del gravísimo estado de corrupción de las instituciones, de la subversión del orden democrático, de la falta de respeto a la Constitución y de un propósito pertinaz de ignorar el Estado de derecho, para mantener en el poder a un grupo cerrado (Christlieb, 1968 citado por Rodríguez, 2009).

En aquella narrativa panista, es posible encontrar lo que Alberoni (1984) identifica como un *lenguaje de solidaridad* ya que retoma los ideales del movimiento revolucionario, es decir, el establecer un orden democrático basado en el respeto a un estado de derecho, el acceso al poder mediante instituciones y procesos electorales transparentes y el acceso al desarrollo de todos los sectores de la sociedad mexicana, demandas que no solo beneficiarían a los simpatizantes del PAN sino a todo el pueblo, sin embargo, cuando hablemos del Régimen de Partidos Dominantes (RPD) veremos que esta postura terminó siendo coyuntural y utilitarista pues en el fondo lo que se buscaba era acceder al poder, no para hacer realidad tales ideales sino para imponer los intereses de otra élite; a este fenómeno Alberoni (1984) lo denomina el *doble lenguaje del estado naciente*:

Cualquier movimiento puede y debe ser estudiado como producto de ciertos intereses o utilizado por grupos portadores de intereses, y lo mismo puede decirse de cualquier acto del movimiento, desde su aparición hasta su final. Pero, al mismo tiempo, el lenguaje del movimiento es un lenguaje de solidaridad, justicia, derechos, culpas, es decir, un lenguaje ético, ético-político o ético-religioso (Alberoni, 1984).

Entonces, es necesario preguntarnos sobre los intereses de los que no simpatizaban con el PAN pero tampoco estaban de acuerdo en continuar reproduciendo las premisas establecidas por el RPH. Bueno, estos grupos comenzaron a constituirse como actores colectivos a través de la creación de organizaciones sociales no oficialistas, en este sentido Carlos Rodríguez (2009) pone

el ejemplo, en los años cincuenta, del “movimiento pionero encabezado por el doctor Salvador Nava Martínez en San Luis Potosí, quien formó la Unión Cívica Potosina (UCP), organización plural de ciudadanos que enfrentó al cacique estatal Gonzalo Santos” (Rodríguez, 2009), mientras que en la década de los sesenta se menciona el caso de la Asociación Cívica Guerrerense (ACG), la cual después de lograr la destitución del entonces gobernador del estado, encabezó el proceso para el “nombramiento en asambleas públicas de Consejos Municipales en los primeros meses de 1961” (Rodríguez, 2009). Pero, en esa misma década también surgen los movimientos guerrilleros armados localizados en ciertos puntos del país como el que lideraba Rubén Jaramillo en Morelos, y los que encabezaron Genaro Vázquez y Lucio Cabañas en el estado de Guerrero, así como el asalto al cuartel Madera en Chihuahua del 23 de septiembre de 1965. Y que tendrá como continuidad la fundación en 1973 de la Liga Comunista 23 de septiembre. Es decir, aquellos ciudadanos y ciudadanas que no se sentían representadas por el RPH ni por el PAN comenzaron también a organizarse de manera independiente. Por su parte, Adriana López Monjardín afirma que “es posible hablar de una etapa de ascenso sostenido de los combates municipales, que empezó a configurarse durante los primeros años de la década de los setenta” (López, 1986 citada por Rodríguez, 2009).

Respecto de las demandas de las luchas en los municipios “fueron la resistencia a la imposición de candidatos, el respeto al voto, procesos electorales creíbles, uso correcto y transparente de los presupuestos públicos, y la definición pública de las políticas gubernamentales” (Rodríguez, 2009). Estas demandas, se pueden agrupar en tres aspectos: (i) el político-electoral, (ii) la descentralización de atribuciones administrativas y fiscales, y (iii) el relacionado con la distribución y el uso del presupuesto público.

Las diversas acciones ciudadanas lograron presionar al sistema para que se realizara una reforma en materia electoral en el año de 1977, la cual “potenció al movimiento democratizador en los municipios. Fue entonces que los partidos políticos y las organizaciones sociales empezaron a tener un papel relevante en este proceso” (Rodríguez, 2009). Por medio de esa reforma electoral, el estado naciente, representando en esta etapa en lo que Carlos Rodríguez (2009) llama la *insurrección municipal*, lograba incidir en el RPH abriendo la posibilidad de acceder al poder por medio de otros partidos políticos distintos al PRI, como el PAN o el PPS, pero también al Partido Comunista Mexicano (PCM), al Partido Socialista Unificado de México (PSUM) o a través de organizaciones sociales no oficialistas como el Comité de Defensa Popular

de Zaragoza (CDP-Z) en Veracruz y la Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo de Tehuantepec (COCEI) en Oaxaca; también se abrió la posibilidad de que las organizaciones sociales se aliaran con estos partidos políticos de izquierda como—parafraseando a Carlos Rodríguez (2009)—lo hizo la COCEI con el PCM, luego con el PSUM y más tarde lo haría con el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Ahora bien, al final del sexenio de José López Portillo (1976-1982) y principios del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se vivía en México una crisis económica muy grave. De acuerdo con datos que ofrece María del Carmen Collado (2011):

La moneda se devaluó en más del 100% en un año, la deuda pública externa de disparó a más de 91,000 millones de dólares, las reservas del Banco de México se agotaron, la fuga de capitales alcanzó entre 17,300 y 23,400 millones de dólares y la inflación bordeaba el 100% (Collado, 2011).

En ese sentido, pareciera que la transición desesperada hacia el modelo neoliberal, que abiertamente implementó De la Madrid, se explica como dice Collado (2011), en relación a las presiones internacionales que apuntaban hacia este tipo de economía y a la influencia de un grupo de nuevos políticos que proponían “confiar en la autorregulación del mercado y la apertura sin trabas al libre flujo de bienes, servicios y capitales en el ámbito global” (Collado, 2011), lo que implicaba disminuir la intervención del Estado en el manejo de la economía. Y en ese marco, se buscaba con urgencia sacar de la agenda las presiones de la *insurrección municipal*, por un lado y atraer el respaldo del sector empresarial por el otro.

De tal modo, otro de los avances importantes de esta primera etapa de luchas municipalistas fue la descentralización de atribuciones fiscales y administrativas y lo relacionado con la gestión de bienes y servicios, que se dio con la reforma constitucional de 1983, la cual:

Facultó a los municipios para administrar libremente su hacienda, asignándoles una fuente de ingresos propios: *el impuesto a la propiedad inmobiliaria*, mejor conocido como impuesto predial. De forma adicional, a los gobiernos locales se les aumentaron sus responsabilidades como prestadores de servicios (agua, alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública y tránsito), así como en temas de planificación urbana (Rodríguez, 2009).

Si bien esta reforma ayudó a incrementar los ingresos de los municipios mediante el cobro del impuesto predial también es cierto que su subordinación política y económica por parte de los estados se mantuvo pues:

En 23 estados se facultaba al gobernador para suspender, remover o desconocer a las autoridades municipales; en 10 se reconocía a los poderes estatales como autoridades



jerárquicas superior de los ayuntamientos, y en 9 leyes se le prohibía a las autoridades municipales realizar gestiones fuera de su territorio (Pontifes, 1988 citado en Rodríguez, 2009).

Claro, para poder imponer el modelo neoliberal era necesario poder controlar a los estados y a los municipios. En ese sentido, podemos pensar que para dar un respiro al RPH de la insurrección municipalista, Miguel de la Madrid tuvo que ceder otorgando una fuente de ingresos a los municipios y descentralizando atribuciones, pero sin perder el control político sobre ellos.

En ese sentido, pareciera que la reforma en materia político-electoral de 1977 y la reforma al artículo 115 constitucional de 1983 no terminaba de satisfacer las demandas ciudadanas de la insurrección municipalista ya que predominaba el centralismo político del sistema. Es decir, aunque las organizaciones ciudadanas o los partidos de oposición pudieran acceder ya no solo al registro de sus candidatos sino, aun ganando las elecciones para ayuntamientos, todo indica que estos municipios terminaban siendo obstaculizados por los gobiernos estatales, reproduciendo el carácter autoritario y antidemocrático del RPH en el ámbito local.

Sin embargo, la movilización social se fue acrecentando durante el resto de la década de los ochenta pues ocurrieron hechos históricos que incidieron en el grado de organización social y política que tenía la sociedad mexicana en ese momento. Por un lado, la emergencia de la llamada *sociedad civil*<sup>6</sup> que inesperadamente se organizó ante el desastre ocasionado por el terremoto de 1985 y “que puso al descubierto la amplitud de la corrupción y la ruina del régimen tanto como la de los edificios que se desplomaron aquel día” (Recondo, 2007). Por otro lado, el evidente fraude orquestado por el PRI en las elecciones de 1988 donde Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del Frente Democrático Nacional (FDN) había ganado la presidencia de la república con el apoyo legítimo del pueblo, pero una sospechosísima “caída del sistema” dio el triunfo a Carlos Salinas de Gortari. En este escenario el movimiento municipalista se fortaleció en la siguiente década:

Al aumento de la acción ciudadana por la democratización local que se produce en la década de 1990 lo hemos llamado el *tsunami municipalista*, una ola que va invadiendo regiones y ayuntamientos por todo el país (...) En este ciclo, son tres los temas que dominan la agenda municipal respecto de las movilizaciones ciudadanas: a) los conflictos electorales; b) las protestas por la malversación de recursos públicos y c) las demandas sobre servicios públicos y agua potable (Rodríguez, 2009)

---

<sup>6</sup>Una serie de crónicas sobre algunas de las movilizaciones sociales más icónicas de la década de los ochenta se pueden revisar en Monsiváis, Carlos (1987). *Entrada libre. Crónicas de una sociedad que se organiza*, Bolsillo Era, México, DF, 306pp.

Como vemos, el *tsunami municipalista* colocó la malversación de recursos públicos y la ampliación de los servicios básicos y agua potable, como demandas novedosas en relación con la etapa de la *insurrección municipal*, donde prevalecían los conflictos electorales. Es decir, el estado naciente ya no se encaminaba hacia la descentralización de atribuciones o el acceso al presupuesto sino a la forma de ejercerlos. Con este pliego petitorio, el *tsunami municipalista* logró posicionar a los dos partidos políticos de oposición en los Ayuntamientos, donde, para tener una imagen general podemos decir que por la derecha y al norte del país avanzaba el PAN y por la izquierda, tanto en el centro como en el sur ganaba el PRD. En efecto, según datos que ofrece Carlos Rodríguez (2009) entre 1994 y 1999, el PRI pasó de ganar 2,198 a 1,384 municipios, es decir, perdió en casi 4 de cada 10, mientras que el PAN casi triplicó los municipios que gobernaba pues pasó de 101 a 287. Por su parte el PRD pasó de 84 a gobernar en 278 municipios.

Además de las presiones que se daban desde las posiciones obtenidas en el ámbito municipal hacia el gobierno federal, se añadieron otras fuerzas al contexto social y político nacional que fueron arrinconando al RPH al filo de la barranca. En efecto, durante su sexenio, Carlos Salinas de Gortari había colocado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como su programa estrella con el fin de legitimar su gobierno emanado del fraude de 1988, y que tenía como objetivo “conjuntar los fondos federales destinados al combate a la pobreza y llevarlos hasta los municipios y las comunidades, para sumarlos a los recursos locales, con el objetivo de realizar obras específicas” (Rodríguez, 2009), lo que en realidad se tradujo en una estrategia de operación político-electoral de cara a mantener la Presidencia de la República generando clientelas políticas mediante programas asistencialistas gestionados desde la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Sin embargo, el primero de enero de 1994, día en que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) firmado en 1992 por Salinas de Gortari, irrumpió en el escenario político mexicano y luego de manera internacional, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que aglutinaba a diversas comunidades indígenas, ocupando las cabeceras municipales de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano en el estado de Chiapas, evidenciando la ineficacia del PRONASOL y del Estado Mexicano en general, pues se trataba de comunidades en extrema pobreza que exhibían la discriminación y el racismo de Estado que ha prevalecido en México hacia la población indígena del país. En ese sentido, en el documental dirigido por Diego Enrique Osorno (2019) el cual se

titula 1994, Federico Arreola cuenta que un campesino cafetalero en Chiapas le dijo a Luis Donaldo Colosio, quien entonces era el titular de la SEDESOL, que de verdad le creían cuando prometía que les ayudaría a mejorar sus condiciones de vida y que estaban muy agradecidos con la maquinaria que fue donada por el gobierno estatal, sin embargo, no la habían podido usar pues no contaban con energía eléctrica para conectarla. Esta situación evoca no solo las deplorables condiciones en que vivían los indígenas en el estado de Chiapas sino, sobre todo, muestra la enorme distancia que la clase gobernante ha mantenido en su relación con el pueblo mexicano, y de manera especial con los municipios, pueblos y comunidades indígenas del país.

El levantamiento armado de los indígenas chiapanecos en enero de 1994 puso en el centro del debate público nacional la cuestión indígena y, en particular, *la autonomía de los pueblos indios, es decir, el arreglo democrático que permitiera a los pueblos originarios el manejo de sus normas, instituciones y territorio dentro de la nación mexicana* (Rodríguez, 2009).

Es decir, el levantamiento armando del EZLN, colocó en la narrativa de las luchas por el desarrollo local y la democratización un frente que por más de cinco centurias ha sido marginado incluso por la llamada izquierda. En efecto, logró visibilizar no solo la existencia de comunidades indígenas sino de formas civilizatorias distintas a la que el Estado Moderno nos había venido inculcando durante todo el siglo XX.

Ahora bien, en términos de distribución del presupuesto federal el gobierno presidido por Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), quien terminó siendo el candidato del PRI tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de 1994, descentralizó recursos asignándolos de manera directa a los municipios, pero ya no a través del PRONASOL.

A partir de 1998, con las reformas realizadas a la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal, se crean los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33, dentro del cual *se consideró aportar a los municipios recursos para desarrollar infraestructura social básica y para la atención de la seguridad pública*, integrando en una sola partida (y desconcentrándola) recursos del gasto social, que antes tenía Pronasol o que estaban dispersos en el presupuesto federal (Lazos y Campos, 2000 citado en Rodríguez, 2009)

En efecto, desde 1998 los recursos que integran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), mejor conocido entre las Agencias Municipales y de Policía como el ramo 33, se empieza a distribuir entre los estados y municipios cuya mala distribución es una de las causas de las luchas submunicipalistas. De acuerdo con Carlos Rodríguez (2009):

Después de la creación del Ramo 33, la mayoría de las finanzas públicas de los municipios dependía de los recursos que les transfería la federación (...) pues el otro ingreso, el Ramo 28, que son las participaciones que le corresponden a los ayuntamientos, se utilizaba principalmente para gasto corriente (Rodríguez, 2009).

En esencia los temas más relevantes que, de acuerdo con Carlos Rodríguez (2009) tuvo aquella reforma en relación el Artículo 115 que regula al orden municipal son los siguientes:

- a) Reconocer la facultad del municipio de gobernar y no solo de administrar.
- b) Otorgar competencia exclusiva en la presentación de los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública y tránsito).
- c) Reconocer la capacidad de coordinación y asociación entre los gobiernos municipales para una eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden (Rodríguez, 2009).

A lo anterior se sumó un avance importante en cuanto al control político de los estados hacia los municipios pues a fines de 1997 y después en 1998, se reformó también la Ley de Coordinación Fiscal estableciendo en el último párrafo del artículo 32 que el FAIS:

Se entregará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la federación, y a los municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, *de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo* (Cámara de Diputados, 2018).

Es decir, si tras la reforma constitucional de 1983 los estados todavía podían controlar políticamente a los municipios condicionando el presupuesto, con las reformas de 1999 y de la Ley de Coordinación Fiscal de 1998, los municipios obtuvieron una mayor autonomía económica pues los estados ya no podían controlar la distribución de los recursos federales.

El nuevo milenio inició con un escenario sobrecargado de hartazgo de la sociedad, de crisis del modelo económico, de crecimiento de los partidos políticos de oposición y de reformas al artículo 115 y otras legislaciones que si bien avanzaron gracias a las presiones de las luchas municipalistas estas no significaron el establecimiento de un estado cotidiano institucional donde se colocara el grueso de las demandas ciudadanas pues las reformas de 1983 y 1999 quedaron cortas en relación a las demandas ciudadanas y no digamos a las demandas indígenas. No obstante, la salida del estado naciente impulsado durante la segunda mitad del siglo XX parece marcarse por la llegada del panista Vicente Fox Quesada a la silla presidencia en el año 2000, dando así la estocada final al RPH, y dando paso al nuevo estado cotidiano-institucional que se levantaría sobre lo que Carlos Rodríguez (2009) llama el Régimen de Partidos Dominantes (RPD). Dicho régimen:

Se sustentó en el cambio de un sistema de partido hegemónico a uno de un pluralismo acotado, en el cual *los partidos políticos se vuelven espacios de presión donde los grupos de interés pueden incidir en el control de los principales espacios de decisión política y negociación, así como en el intercambio de prebendas, impunidad, recursos y privilegios* (Rodríguez, 2009).

Es decir, si en el RPH el acceso al poder se daba únicamente bajo el control del PRI, en el RPD este control era repartido de manera negociada o no, entre el PAN, el PRD y el PRI que eran los partidos más fuertes al inicio del siglo XXI, lo que en realidad era una forma diferente de monopolizar el poder y que en el fondo significó un respiro al sistema de partidos mexicano, pero no necesariamente respondía a las demandas de la ciudadanía en relación al mejoramiento de sus condiciones de vida en los municipios.

En el ámbito municipal, el RPD prometió cambios estructurales en términos institucionales, jurídicos y financieros, sin embargo, una vez en el poder poco cumplió con sus promesas. Por ejemplo, el INAFED terminó siendo un elefante blanco que no pudo incidir en el fortalecimiento de los municipios pues carecía de presencia, presupuesto y poder real ante la estructura federal del gobierno; en términos jurídicos, Carlos Rodríguez (2009) resalta como avances la creación de la Ley de Desarrollo Sustentable que definió “un esquema concurrente de participación entre federación, estados y municipios, señalando además una perspectiva amplia y multidimensional del desarrollo desde un enfoque territorial” (Rodríguez, 2009) Otro de los ejemplos importantes del inicio del gobierno de Fox fue la creación de la Ley General de Desarrollo Social pues:

Define un conjunto de derechos sociales que el Estado debe proporcionar educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, junto con los relativos a la no discriminación. Esto no solamente obliga a los ayuntamientos a vigilar el cumplimiento de esos derechos como parte integrante del Estado mexicano, sino que lo encamina a formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales para lograrlo (Rodríguez, 2009)

Esta descentralización de la política de desarrollo social engrosó las atribuciones del municipio libre para emprender políticas de combate a la pobreza multidimensional y en ese sentido, le asignó la responsabilidad de garantizar que su población ejerza un conjunto de derechos sociales.

Sobre la distribución de presupuesto a los estados y municipios, a pesar de las promesas del PAN, lo que ocurrió fue una disminución de los recursos dirigidos a los municipios ya que según datos que ofrece Carlos Rodríguez (2009) pasó del 70 al 50% durante el sexenio de Vicente Fox, mientras que los estados aumentaron de menos de 30 al más del 40% en ese mismo periodo. Y no podía ser de otro modo pues los gobernadores comenzaron a realizar presión a través de la recién fundada Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Otro de los cambios jurídicos importantes es el relacionado con la Ley de Derechos y Culturas Indígenas, que tuvo su origen con el levantamiento armado del EZLN en 1994 y que terminó reformando la Constitución en el año 2001, en el cual, si bien se reconoció formalmente la existencia de

pueblos y comunidades indígenas, dejó varios temas de fondo que eran importantes para las luchas indígenas.

En efecto, los panistas en el Senado, aliándose con los grupos conservadores del PRI y del PRD, modificaron el proyecto de reforma, *excluyendo los puntos de mayor importancia para los pueblos indígenas; por ejemplo, el de considerar a los pueblos como entidades de derecho público* (Rodríguez, 2009).

Más adelante, en el cuarto capítulo se amplía el análisis sobre lo que implicaba el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

Ante esta nueva configuración del régimen, los movimientos sociales también comenzaron una nueva oleada, otro estado naciente donde se vuelve a cuestionar la eficiencia del Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Recuperando la exposición de Carlos Rodríguez (2009), es posible poner como ejemplos al menos tres unidades de movimiento (Alberoni, 1984) que por su alcance nacional exhibían las debilidades del nuevo régimen: (i) la Marcha por la Dignidad Indígena impulsada por el EZLN en el año 2001 como protesta por las modificaciones a la llamada Ley Cocopa<sup>7</sup>; (ii) el Movimiento El Campo No Aguanta Más que aglutinó a organizaciones campesinas de diversa filiación política “para exigir al gobierno federal una política de Estado que fomentará la producción agrícola y la soberanía alimentaria, mayores recursos para el campo y la revisión del Tratado de Libre Comercio en el rubro agropecuario” (Rodríguez, 2009); y (iii) en 2001 y 2002 el Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra cuya formación se originó por campesinos ejidatarios de San Salvador Atenco que fueron despojados de sus tierras para la construcción de un aeropuerto internacional. “El triunfo de los ejidatarios en la defensa de sus tierras se convirtió en un referente importante para otros movimientos sociales, en diferentes partes del país, y en un espacio de resistencia incómodo para el régimen” (Rodríguez, 2009).

Como dijimos líneas arriba, una vez llegado al poder, tanto en el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) como en el de Felipe Calderón (2006-2012), el PAN demostró no solamente que no tenía un *proyecto de gestión* dirigido a mejorar las condiciones de vida en los municipios, sino que nunca tuvo la intención real de diseñarlo. En efecto, los datos sobre la distribución del ingreso que nos proporciona el informe *Desigualdad extrema en México* realizado por Gerardo Esquivel

---

<sup>7</sup> “La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) es una instancia del Poder Legislativo creada el 9 de marzo de 1995 para facilitar el diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, y llegar a un acuerdo que permitiera terminar con el conflicto armado iniciado el 1ero. de enero de 1994” (Zolla & Zolla Márquez, 2004).

(2015), muestran que para el año 2012, el 1% de la población de mayores ingresos en México, concentra el 21% de la riqueza total. Por otro lado, el *Global Wealth Report 2014* “señala que el 10% más rico de México concentra el 64% del total de la riqueza del país” (Esquivel, 2015). De tal forma, podemos decir que el gobierno que había prometido un cambio, únicamente aplicó la consigna de una de las canciones que popularizó Héctor Lavoe, en cuyo coro se pregona “quítate tú pa’ ponerme yo”. En ese sentido, Carlos Rodríguez (2009) dice:

Podemos inferir (...) un cierto desencanto hacia la democracia institucionalizada por parte de sectores de la población que estarían tomando conciencia de que ni la alternancia política en los gobiernos locales, ni la democratización de los procesos electorales controlados por los partidos políticos, estaban mejorando las condiciones de vida de las comunidades (Rodríguez, 2009).

Lo anterior se refleja en las demandas de las acciones ciudadanas en los municipios, los cuales según datos que proporciona Carlos Rodríguez (2009), entre los años 2001 y 2005, los conflictos electorales disminuyeron de 17 a 9%, mientras que las demandas sobre desarrollo económico y social aumentaron de 31 a 50%, al tiempo que se mantenía la abstención en las elecciones municipales en un 52%. Es decir, como vemos, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población sigue sin tener cabida en el nuevo estado “cotidiano-institucional”, o sea en el RPD, mientras que los conflictos electorales parecen mantenerse bajo control, aunque que se eleva la abstención en los comicios electorales. En ese sentido, podemos decir que el nuevo estado cotidiano–institucional que se estableció a partir del año 2000, benefició predominantemente a las élites o cúpulas de los partidos políticos mientras que el pueblo al interior de los municipios poco fue beneficiado, lo que es tierra fértil donde podrían estarse cultivando nuevos estados nacientes.

## **1.2. Luchas submunicipalistas en Oaxaca.**

Al tiempo que se establecía el Régimen de Partidos Dominante (RPD) como el nuevo estado “cotidiano-institucional”, en Oaxaca emergía un estado naciente expresado en conflictos entre las llamadas Agencias Municipales y de Policía y los Ayuntamientos municipales. Es decir, si las luchas municipalistas lograron (i) la democratización en el sentido de que la alternancia y la pluralidad de los partidos políticos en los Ayuntamientos era la nueva normalidad; (ii) el robustecimiento de sus atribuciones administrativas y fiscales mediante la recaudación del impuesto predial y luego con su reconocimiento como un orden de gobierno constitucional; (iii) la entrega de presupuesto directo ya no solo de las participaciones fiscales, conocidas como ramo 28 sino también para la construcción de obra pública y el fortalecimiento de la seguridad

mediante los fondos 3 y 4 del ramo 33 y otros programas sociales; y (iv) un aumento de su autonomía económica, administrativa y política en relación a los órdenes de gobierno estatal y federal. Entonces la oleada de protestas y reclamos que revisaremos a continuación son evidencias de que estos avances no significaron mejores condiciones de vida para quienes habitan en las Agencias Municipales y de Policía toda vez que las prácticas antidemocráticas, centralizadoras y autoritarias del RPH y la actual partidocracia que caracteriza al RPD fueron trasladadas al orden de gobierno municipal.

En Huajuapán de León, que es el municipio con el que abrimos este capítulo, durante el trienio 1996-1998, se encontraba como presidente municipal el ciudadano Luis de Guadalupe Martínez Ramírez, emanado de las filas del PAN. Su narrativa política que dejaba escrita a través de la revista *Ñuudee: tierra de valientes* que era el órgano informativo del Ayuntamiento de Huajuapán, galopaba sobre las olas del tsunami municipalista pues afirmaba que:

El binomio indisoluble centralismo-presidencialismo, hundió a México en la miseria. Por eso ahora, los municipios y los estados reclaman que el gobierno federal, sobre todo el poder ejecutivo representado en el presidente de la república, les devuelva las facultades que nunca le concedieron, pero que arbitrariamente se las llevó. Este reclamo conlleva a la existencia de un auténtico federalismo. Esto es, que los tres niveles de gobierno tengan sus propias facultades para compartir sus propias responsabilidades y cubran sus necesidades más apremiantes. Esto es a lo que se llama, la pluralidad dentro de la unidad (Martínez, 1996).

Sin embargo, Sergio Luna Martínez, quien fue Regidor de Agencias y Colonias en ese mismo periodo, dijo en entrevista para esta investigación, que las Agencias Municipales y de Policía de Huajuapán, siempre han tenido que luchar para hacerse de recursos y satisfacer las diversas necesidades que tienen. De entre sus memorias recordó lo siguiente:

Cuando salíamos a Oaxaca con los Agentes para acreditarlos o por algún otro asunto, muchas veces no llevaban ni para un taco. Fue así que se inició la gestión para convencer al presidente municipal de que otorgara ese dinerito. (Entrevista con Sergio Luna, 2023)

El apoyo económico que gestionó Sergio Luna provenía del llamado ramo 28, es decir, de las participaciones federales del municipio. Esta práctica de entregar un “apoyo económico” a los Agentes Municipales y de Policía se ha mantenido por parte de los Ayuntamientos Municipales bajo la modalidad de “dietas” las cuáles, dicen los funcionarios municipales, son para que los agentes puedan “*echarse un taquito*”, tema que abordaré en el segundo capítulo. Por otro lado, pareciera que frente a los estados y la federación la descentralización presupuestal y de facultades se anhelaba en Huajuapán, pero al interior de los municipios el centralismo prevalecía



desconociendo la “pluralidad” de comunidades que existe en su interior. Solo por poner un ejemplo, en los 12 compromisos que en aquél tiempo hizo el Ayuntamiento de Huajuapán de León, sólo el punto 10 iba dirigido a las Agencias Municipales y de Policía, el cual prometía la construcción de “espacios culturales (bibliotecas) y recreativos (canchas deportivas)” (Ayuntamiento de Huajuapán de León , 1996), dejando de lado el ímpetu descentralizador y las otras atribuciones que desde 1983 tenían los municipios acerca de los servicios básicos. Dos décadas después, la falta de atención a las Agencias Municipales y de Policía de Huajuapán de León sigue vigente como lo muestran las movilizaciones que un grupo de Agencias realizaron durante el bienio 2017-2018 cuando Huajuapán fue gobernado por Manuel Martín Aguirre Ramírez, militante del PRI y sobrino del exgobernador de Oaxaca Heladio Ramírez López.

En efecto, en febrero del año 2017, mientras se realizaba el foro denominado *Municipio Innovador y Progresista* “Agentes municipales de Huajuapán, mostraron su inconformidad ante la regidora de Agencias y Colonias, Samanta Yaret Vásquez Munguía” (Mora, 2017). En esa ocasión se manifestaron los Agentes Municipales y de Policía de Vista Hermosa, San Pedro Yodoyuxi, Santa Teresa, El Molino, Acatlima, El Castillo y Dolores, que son 7 de las 30 submunicipalidades con las que cuenta el municipio de Huajuapán.

Exigieron a la autoridad municipal a dar resultados para atender sus peticiones. (...) En nuestras Agencias muchos apoyos necesitamos, desde lo mínimo que son papelerías hasta un apoyo mayor, invito a que se ponga en nuestro lugar, porque *si nos atendieran no tendríamos la necesidad de estar vuelta y vuelta quitándoles su tiempo* (Mora, 2017).

El 16 de abril de ese mismo año, los habitantes de la Agencia Municipal de El Molino, realizaron un bloqueo en la carretera federal 190 que comunica a Huajuapán con la capital del Estado de Oaxaca; encabezados por su Agente Municipal, Marcelo Lima Salazar, “los pobladores exigen que el presidente municipal (...) *cumpla con sus promesas de campaña*, así como apoye (...) en temas de *programas sociales y obra pública*” (Cruz G. , 2017). Seis meses después, en fecha 3 de octubre del 2017, ante la falta de atención a sus necesidades y demandas, las Autoridades Tradicionales de diversas submunicipalidades de Huajuapán, dieron un ultimátum al presidente municipal mediante un comunicado donde solicitaban:

Ejecutar los proyectos de obras prioritarias correspondientes a las agencias municipales y de policía presentes, priorizadas en el acta del consejo de desarrollo social municipal (...) todo esto en base la ley orgánica del estado de Oaxaca, estipulado en su artículo 43, párrafo 15 y 24. Así también dieron como plazo hasta el viernes 6 de octubre para que sean iniciadas obras, asegurando que los recursos ya fueron asignados y depositados a las arcas municipales de la administración 2017-2018 (Salazar, 2017).

Es decir, las gestiones de las obras públicas que serían financiadas con el ramo 33 ya venían muy atrasadas pues habían transcurrido 10 meses del primer año del gobierno de Martín Aguirre. A estas alturas, uno de los argumentos que se manejaron por los funcionarios municipales fue que el temblor del 19 de septiembre de ese año, implicó invertir los fondos municipales en apoyar a las afectaciones en edificios públicos y viviendas. Sin embargo, la petición de las agencias municipales no era reciente sino, como ya vimos, venía desde el mes de febrero y tenía un origen más antiguo. En ese sentido, se identifica la intención del presidente Municipal y/o del Ayuntamiento de negar a las agencias municipales el acceso a los recursos del ramo 33 para financiar sus obras de servicios básicos.

Tres días después, las Agencias inconformes y el director de Obras pactaron un plan de trabajo a cambio de que los agentes municipales suspendieran la movilización que tenían programada. No obstante, advertían "...estamos organizados y nos estamos apoyando para que el municipio nos de lo que nos corresponde" (Sistema radiofónico Informativo , 2017) expresó el Agente Municipal de Santa Teresa según un medio local. Dos semanas después, el 25 de octubre del 2017, varias Agencias de Huajuapán tomaron nuevamente la Casa de la Cultura, sede alterna donde despachaban el presidente Municipal ya que supuestamente el sismo del 19 de septiembre produjo daños considerables al Palacio Municipal. Nuevamente el Ayuntamiento Municipal rompía el pacto pues las obras prioritarias que se habían acordado con las Agencias Municipales no se iniciaban.

Desafortunadamente no se han empezado las obras, en el Molino, la obra prioritaria se inició, pero las otras no han empezado, las obras de gestión tampoco, como es el caso de las obras del diputado Luis de León, que no se quieren arrancar, desconocemos el porqué, por ello es nuestra exigencia... (Sistema Radiofónico Informativo, 2017).

Además de reiterarse la falta de voluntad del presidente Municipal y sus allegados para la ejecución de las obras de servicios básicos para las Agencias, en esta movilización apareció una nueva demanda: el incremento de la "dieta" que reciben los Agentes Municipales y también solicitaban apoyos como gasolina, seguridad y vigilancia.

La agente municipal de Acatlima, Nayeli Carrasco Martínez, manifestó que las autoridades auxiliares, plantearon a la SEGEGO, el tema de la distribución del recurso del ramo 28, el cual dijo no es suficiente el presupuesto otorgado por el municipio para hacer frente a las necesidades de sus comunidades, en materia de seguridad y el tema del transporte (Cruz G. , 2017).

A partir de la toma y el bloqueo lograron que la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, (SEGEGO) convocara al presidente Municipal de Huajuapán para realizar una mesa de diálogo para generar un nuevo pacto sobre la distribución de los recursos y demandas solicitadas por las Autoridades Tradicionales de las diversas agencias de ese municipio.

Sin embargo, el día 6 de diciembre del año 2017, a unos cuantos días de terminar el año, las Agencias de Santa Teresa, El Molino, El Castillo, Acatlima y San Pedro Yodoyuxi, volvieron a movilizarse bloqueando diversas calles del centro de Huajuapán durante más de doce horas para exigir al Ayuntamiento “la liberación de recursos para la ejecución de obras públicas en sus comunidades” (Sistema radiofónico Informativo , 2017) De acuerdo con medios locales,

El Agente Municipal de Santa Teresa, Héctor Daniel García Cabañas, informó que exigen al municipio se apliquen los recursos del ramo 33, fondo 3, a las obras priorizadas (...) en el caso de su agencia, las obras son ampliación de electrificación y la construcción del comedor comunitario en el Jardín de Niños “Héroes de mi Patria”, así como la construcción de un puente vado. (...) El Agente Suplente Pabel Cortés, expresó que como autoridades auxiliares, exigen presupuesto para hacer frente a la pobreza y marginación existente en esas comunidades (Sistema radiofónico Informativo , 2017).

De acuerdo con la versión de la propia Nayeli Carrasco y de María Elena González, quienes fueron autoridades en aquel año, algunos logros que se destacan son: (i) aumentar tres veces los recursos que por concepto de dietas recibían; (ii) que las policías comunitarias de dichas submunicipalidades recibieran una despensa y 2 mil pesos mensuales como gratificación por su trabajo de vigilancia; y (iii) agilizar los trámites para que las obras en cada comunidad se ejecutaran antes de finalizar el año.

Para el año 2018, las cosas no cambiaron demasiado en cuanto a la distribución de los recursos federales pues en abril de ese año, Moisés Ramírez quien fungía como Agente de Policía de Rancho Ramírez, dio a conocer al Cabildo Municipal que:

Los recursos que se designan a las agencias de policía y municipales se están dando de manera inequitativa (...) mi comunidad recibe 4 mil 600 pesos del ramo 28 y 50 litros de gasolina al mes; sin embargo, me he enterado que hay agencias más pequeñas que están recibiendo hasta cuatro veces más. Por esta razón, pidió aumentar los recursos que se le dan a su comunidad de los ramos 28 y ramo 33, fondo IV y que se explique los criterios que se están tomando en cuenta para distribuir los recursos económicos (Gómez, 2018).

Posteriormente, en noviembre de ese último año del gobierno municipal que encabezó el priista Manuel Martín Aguirre Ramírez, el Agente Municipal de San Pedro Yodoyuxi, se manifestó ante el Cabildo Municipal exigiendo el inicio de la obra de pavimentación priorizada por su

comunidad. De acuerdo con un periódico local el Agente Municipal Reinaldo de Jesús Martínez dijo que:

Lejos de realizar acciones de presión, optaron por el diálogo, donde lograron el compromiso del gobierno municipal para iniciar con los trabajos de pavimentación en las calles de Antonio de León y Porfirio Díaz. (...) La aportación municipal del fondo tres, es de 300 mil pesos, la modalidad es una administración directa para ampliar metas (Sistema Radiofónico Informativo, 2018).

Por último, en ese periodo, la Agencia de Policía Dolores también sufrió despotismo presidencial del edil Manuel Martín Aguirre Ramírez en relación a la construcción de un puente vehicular, cuyo comité de obras de la comunidad había gestionado desde el año 2016, sin embargo, el equipo del presidente ponía una serie de requisitos burocráticos que debía cumplir la comunidad, y los cumplió. Sin embargo, en el fondo el edil no quería autorizar la obra a menos que fuera adjudicada al ayuntamiento, lo cual era complicado dado que la gestión del presupuesto había sido realizada por el entonces diputado federal Luis de León Martínez Sánchez del PAN, por lo que el Ayuntamiento tenía pocas probabilidades de adjudicarse la obra, es decir, la disputa entre partidos por la ejecución de las obras también está presente, afectando el desarrollo de las Agencias y las colonias del municipio, mientras que fortalece a los partidos políticos.

Todas estas experiencias vividas en el municipio de Huajuapán de León permiten visualizar cómo se interiorizaron y se siguen reproduciendo los rasgos que caracterizan tanto al RPH como al RPD en el ámbito del gobierno municipal. Es decir, por un lado, el centralismo presidencial que caracterizó al RPH se presenta en los gobiernos panista, priista y morenista, pues en la práctica el cabildo municipal no era más que un elefante blanco subordinado a las decisiones, malas o pésimas, del presidente o presidenta municipal en turno, replicando lo que Armando Bartra (2004) afirma sobre el Estado Mexicano del siglo XX donde “no se movía la hoja de un expediente si no lo autorizaba el Leviatán: un monstruo frío comandado por príncipes todopoderosos pero sexenales” (Bartra, 2004).

El uso de la represión para la resolución de conflictos en Huajuapán de León terminó siendo mayor en el gobierno morenista encabezado por Juanita Cruz que en el gobierno de Manuel Martín Aguirre Ramírez que proviene del PRI, un partido político conocido por su autoritarismo, presidencialismo y con probados antecedentes de corrupción. Esto se evidencia no solo por la represión ejercida en contra de las comunidades de Dolores y Castillo por exigir la entrega de los recursos del ramo 28 y 33 sino que días después, el gobierno morenista también reprimió a estudiantes de la Escuela Normal Experimental Huajuapán (ENEH) que protestaron frente al

Palacio Municipal porque la presidenta estaba presuntamente invadiendo un terreno que era propiedad de dicha institución educativa. En febrero del año 2021, también se movilizaron diversas organizaciones de charros y escaramuzas para exigir que la infraestructura del Lienzo Charro municipal, según su dicho no se entregara a una sola organización, sin embargo, fueron recibidos por las autoridades municipales con amenazas de levantar denuncias penales en contra de los manifestantes. Finalmente, el 8 de diciembre de ese mismo año, la presidenta de la 4T cerró su periodo desalojando a los trabajadores del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Honorable Ayuntamiento de Huajuapán de León, Oaxaca (SUTSAH) a punta de golpes, cohetones, petardos y disparos con armas de fuego provenientes de distintos grupos de choque que por la noche de ese día, sorprendieron a los manifestantes que mantenían tomado el Palacio Municipal con la presidenta en su interior, presumiblemente para sacarla del recinto municipal.

Como vemos, en el ámbito municipal la alternancia política muestra diferencias en el estilo de ejercer el poder ejecutivo, sin embargo, lo común en los tres partidos políticos es su negligencia a distribuir de manera justa y democrática los recursos del ramo 28 y 33 entre las Agencias Municipales y de Policía, lo que ha limitado el acceso justo a mejores condiciones de vida de la población que habita en dichas comunidades.

Hasta ahora solo nos hemos referido al municipio de Huajuapán de León, pero esta forma de operar de los Ayuntamientos hacia las Agencias Municipales y de Policía también se observa en distintos municipios de la región Mixteca como lo veremos a continuación.

En el año 2018, en el municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec, se registraron una serie de protestas.

Los inconformes manifestaron que desde el 14 de marzo de 2018 los siete agentes municipales y de policía solicitaron una audiencia al presidente para tratar lo referente a los recursos del ramo 28 Fondo 4 y el Ramo 33. “Por ley los apoyos deben llegar a las agencias, pero nunca se atendió. Frente al mediador de la SEGEGO el presidente municipal solo pudo responder: “una disculpa por no atenderlos”, detallaron.

Subrayaron que el edil no ha emprendido ninguna gestión para beneficiar a la cabecera y a las agencias. No ha mantenido una relación cordial y de trabajo; ha dejado a los agentes plantados en varias ocasiones y no asume liderazgo ya que la regidora de Hacienda es quien atiende las peticiones.

Los agentes apuntaron que cuentan con el apoyo de los ciudadanos para quitar el mandato a Cirilo Reyes. “Nuestros mismos pueblos nos ordenaron ser pacientes, tolerantes y privilegiar el dialogo para encontrar soluciones, pero nos encontramos con un presidente que no sabe escuchar, no sabe propiciar la armonía entre las comunidades y la cabecera. Lo mejor para el municipio es el cambio del presidente”, expresaron.

El documento fue firmado y sellado por Tiburcio Pérez Castro, agente de San Juan Yolotepec, Ediel Valladares, agente de San Francisco Huapanapan, Miguel Gonzáles, agente de Santa María Mixquixtlahuaca, Oswaldo Velazco, agente de Santa Catalina Chinango, Eugenio López, agente de San José Trujapan y Pánfilo Jiménez, agente de Tepalcattepec (InterDiario del Papaloápam, 2018).

Cuatro meses después, en ese mismo municipio siguieron las protestas tal como lo manifestó Ediel Valladares Flores, quien fue Agente Municipal de San Francisco Huapanapan quien declaró a un periódico local lo siguiente:

La autoridad municipal únicamente ha otorgado el presupuesto del ramo 28 del mes de enero a junio y ha suspendido la entrega del recurso de julio a la fecha a las agencias municipales de: San Juan Yolotepec, Santa Catalina Chinango, Santa María Mixquixtlahuaca, Tepalcattepec y San Francisco Huapanapan (Diario Marca, 2018).

Por otro lado, en ese mismo año, habitantes de la Agencia Municipal de Chepetlán, ubicada en el municipio de San Juan Ihualtepec:

Más de 100 vecinos (...) exigieron a la autoridad local representada por Lucia Piedad González González que entregue los recursos del Ramo 28 que fueron destinados a esta localidad. Los inconformes señalaron que el adeudo que tiene la presidenta con la comunidad supera los 800 mil pesos tan sólo en el 2017 y en el 2018 el monto es desconocido, lo que ha originado que el pueblo entero se quede sin energía eléctrica y sin obras en la comunidad, pues, no hay dinero para realizar dichas acciones (Mixteca Informa, 2018)

En el año 2019, los habitantes de Santiago Petlacala, una de las Agencias de San Martín Peras, tomaron la caseta de San Pablo Huitzo, que se encuentra en la supercarretera, siendo un paso obligado para comunicar a la capital del Estado con el resto del país.

Los inconformes exigieron al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca (OSFEO), se realice una auditoría a la administración encabezada por el presidente municipal, Santiago Ramírez Cervantes, al señalar que hubo presuntos desvíos de recursos en el trienio 2017-2019 (...) Expresaron que derivado de las exigencias para asignar recursos a Santiago Petlacala, así como el barrio de San José, La Trinidad, Guadalupe, San Antonio y San Isidro, han sido intimidados por parte de la autoridad municipal (...) exigen se realicen las acciones necesarias a fin de evitar actos de corrupción e impunidad en San Martín Peras (Sistema Radiofónico Informativo, 2019).

En 2020, otras comunidades se organizaron bajo la misma bandera. En el marco del proceso de elaboración de la iniciativa de Reforma Constitucional en materia indígena, teniendo como antecedente el Foro de Consulta convocado por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), el cual se realizó en el Centro Coordinador de los Pueblos Indígenas ubicado en la cabecera municipal de Silacayoápam (CCPI-Silacayoápam), un conjunto amplio de Agencias Municipales de la región intercambiaron experiencias y problemáticas en la relación con sus

respectivos Ayuntamientos Municipales. Después de ese encuentro<sup>8</sup>, un grupo de comunidades mixtecas decidieron reunirse en San Martín Sabinillo, la única Agencia Municipal que tiene el municipio de San Miguel Tlacotepec, con el fin de iniciar un proceso organizativo mediante la planeación de acciones conjuntas para la exigencia de la administración directa de los recursos del ramo 28 y 33. Más adelante, en el mes de septiembre de ese mismo año se bautizó a esta organización con el nombre de Asamblea de Comunidades y Pueblos Indígenas de Oaxaca (ACOPIO)<sup>9</sup>, es decir, conformaron al actor colectivo, o sea, “una coalición de actores que por lo menos en un momento dado, comparten alguna definición de una situación, o metas similares, intereses o valores, y que acuerdan tácita o explícitamente, perseguir ciertos cursos de acción social” (Long, 2007) o al sujeto histórico en palabras de Alberoni (1984). Estas comunidades ondearon como principal bandera de lucha, el ejercicio pleno sus derechos colectivos y sociales mediante tres demandas concretas: (1) Exigir el respeto a la jurisdicción indígena, es decir, a sus formas de impartición de justicia y su derecho a gobernar y decidir sobre su territorio; (2) La administración directa de recursos públicos, o sea, el derecho de recibir presupuesto directo del Estado Mexicano más allá de los que cada comunidad genera a través de sus cooperaciones, tequios, donaciones, empresas comunitarias, rifas y otros mecanismos autogestivos; y (3) El respeto a las formas y la no intervención en la elección de sus autoridades tradicionales de acuerdo con sus usos y costumbres, donde se tome en cuenta al conjunto de autoridades tradicionales y no únicamente al Agente Municipal o de Policía.

Una de las acciones contundentes de ACOPIO fue la que se realizó el 12 de octubre del año 2020, a propósito de la conmemoración del día de la raza, la cual consistió en el bloqueo de la Carretera Federal No. 15<sup>10</sup> que comunica a las cabeceras municipales de Huajuapán de León y Santiago Juxtlahuaca, a la altura del municipio de Ixpantepec Nieves, donde se encuentra la

---

<sup>8</sup> Si bien el espacio generado por el INPI durante los foros, funcionó para que las comunidades conocieran las experiencias y demandas comunes, esto no significa que el INPI haya impulsado procesos organizativos entre las comunidades, más bien el CCPI-Silacayoápam aprovechó que las comunidades comenzaron a organizarse para proyectar cierta incidencia y luego intentar usarla electoralmente. Más adelante se hablará de estos procesos que al final terminaron desarticulando los intentos organizativos desde la base comunitaria.

<sup>9</sup> En ese momento, el autor de este texto formaba parte del Cabildo Comunitario de Dolores, por lo que participó de manera activa tanto en los Foros convocados por el INPI como en el proceso organizativo de ACOPIO.

<sup>10</sup> Para conocer más sobre esta acción se pueden leer las notas periodísticas que se publicaron en los siguientes sitios de internet: <https://rosyramales.com/comunidades-indigenas-adheridas-a-la-acopio-bloquean-carretera-juxtlahuaca-huajuapán/>, <https://www.nvnoticias.com/general/oaxaca/cierran-carretera-huajuapán-juxtlahuaca-para-exigir-entrega-de-recursos/97704>, [https://www.vivonoticias.mx/notas/nota.php?id\\_n=32021](https://www.vivonoticias.mx/notas/nota.php?id_n=32021), <https://www.xeouradio.com/2020/10/13/organizaciones-sociales-bloquearon-carreteras-en-la-mixteca/>

desviación que lleva hacia la cabecera municipal de Silacayoápam, siendo un punto estratégico pues se trata de una arteria que comunica a la Mixteca y la Costa con el centro del país, por lo que se sería un punto de presión importante para que el gobierno estatal convocara a los Ayuntamientos involucrados para una mesa de diálogo. Esto como un acto de protesta ante la falta de atención por parte de las autoridades federales, estatales y municipales a las solicitudes y demandas de al menos 16 Agencias Municipales y de Policía ubicadas en más de 10 municipios de la región Mixteca. De manera particular, se pusieron sobre la mesa los casos de las Agencias Municipales de San Francisco Higos, municipio de Santiago del Río y de Santa Rosa de Juárez, municipio de Santiago Yucuyachi; los cuales llevaban más de 10 meses sin solución por parte de sus Ayuntamientos Municipales.

Detengámonos un momento para revisar el caso de la Agencia Municipal de San Francisco Higos. En el año 2020, después de una serie de impugnaciones, tomó protesta el ciudadano Leoncio, como presidente municipal de Santiago del Río, municipio ubicado en el distrito de Silacayoápam, en la región de la Mixteca. Si bien este municipio es uno de los 417 que en Oaxaca se rigen por el sistema de usos y costumbres o también llamados sistemas normativos indígenas, la influencia y el control de los partidos políticos es tan fuerte que todo aquél que quiera participar como candidato(a) debe tener vínculos y referentes fuertes con alguno de ellos. En ese sentido, Leoncio era identificado como candidato del PRI mientras que su principal adversaria, Lourdes González, era vinculada con MORENA. Por su parte, en noviembre del año 2019, la comunidad de San Francisco Higos, que es la única Agencia Municipal con la que cuenta el municipio de Santiago del Río, realizó la elección de sus autoridades tradicionales, resultando electo el señor Arnulfo Justino Galicia Mendoza como Agente Municipal, un migrante residente en los Estados Unidos de América de 70 años de edad, quien se encontraba de visita en la comunidad, pero una vez electo decidió quedarse para cumplir con su encargo.

En cuanto la Asamblea le dio su nombramiento, Don Arnulfo solicitó una audiencia con el presidente municipal con el fin de acordar el inicio del trámite de acreditación como Agente Municipal que se realizaba ante la Secretaría General de Gobierno del estado de Oaxaca (SEGEGO) y de ese modo entrar en funciones lo antes posible<sup>11</sup>. Sin embargo, en vez de atender

---

<sup>11</sup> En varias comunidades de la región Mixteca, la credencial que les emite el Gobierno de Oaxaca donde se les acredita como autoridades parece tener un valor simbólico muy fuerte ya que, si bien pueden entrar en funciones en



su solicitud el presidente municipal mandó a traer a los ciudadanos que fueron funcionarios de casilla en la elección de las autoridades tradicionales de San Francisco Higos, pidiéndoles que llevaran “las boletas originales y acta de asamblea de la elección de fecha 30 de noviembre del 2019 con la finalidad de *validar la elección en base a usos y costumbres de la propia comunidad*” (Presidencia Municipal de Santiago del Río, 2020). Para Don Arnulfo, este acto no tenía nada que ver con el proceso de elección de su comunidad, sino que lo atribuía a dos motivos: (i) que él había apoyado a Lourdes González para que fuera la presidenta municipal de Santiago del Río y (ii) que Leoncio sabía que no se dejaba manipular. De tal modo, Don Arnulfo sentía que el presidente no le tenía confianza.

Y en efecto, días después, el presidente y síndico municipal de Santiago del Río, determinaron que la elección de las autoridades de la Agencia Municipal no era válida y trataron de imponer a otra persona como Agente Municipal en una reunión informal, lo cual produjo una división interna ante la virtual existencia de dos Agentes Municipales, es decir, el que nombró la Asamblea Comunitaria bajo sus propios usos y costumbres y el que intentaba imponer el presidente municipal en alianza con un pequeño grupo de la comunidad. Mientras tanto el presidente<sup>12</sup> decidió que la comunidad de San Francisco Higos no recibiría presupuesto para realizar su obra pública. Este fue el origen que desató el conflicto entre la Agencia de San Francisco Higos y el Ayuntamiento de Santiago del Río, el cual seguiremos revisando a lo largo del estudio.

El otro caso que se puso sobre la mesa en el bloqueo organizado por ACOPIO fue el de Santa Rosa de Juárez, única Agencia Municipal de Santiago Yucuyachi, Distrito de Silacayoápam. Si bien los conflictos cabecera-agencia son antiguos, la reciente pugna se originó a finales del año 2019 debido a que las autoridades municipales salientes no convocaron a la ciudadanía de Santa Rosa de Juárez para que participaran en la Asamblea General donde se elegirían a los integrantes del Ayuntamiento para el periodo 2020-2022, lo que derivó en una demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) donde Santa Rosa exigía su derecho a votar. En el fondo, lo que buscaban era tener una posición que les permitiera incidir en

---

el momento en que la Asamblea se los ordene, con frecuencia esperan a que el gobierno estatal les entregue dicho documento.

<sup>12</sup> En el capítulo 4 se hablará sobre los mecanismos utilizados por San Francisco Higos para lograr imponer su voluntad por encima de los intereses que tenía el presidente municipal y sus asociados.

la distribución de los ramos 28 y 33 ya que estaban cansados de depender de la buena o mala voluntad del presidente en turno para recibir recursos.

En ese mismo año 2021 otras comunidades de la región Mixteca que no estaban adheridas a ACOPIO también realizaron movilizaciones de manera aislada. Tal es el caso de las Agencias Municipales de San Lorenzo Vistahermosa, Concepción de Porfirio Díaz, San José Tenería, Venta Uribe, Santo Domingo Yolotepec y el Barrio Primera Sección, todas submunicipalidades pertenecientes San Miguel Amatitlán, tomaron el Palacio Municipal y retuvieron tres vehículos oficiales para presionar al Ayuntamiento a realizar obras en sus comunidades. De acuerdo con el periódico local “Diario Marca” uno de los manifestantes declaró lo siguiente:

Estamos previendo también bloquear la carretera que dirige hasta nuestra comunidad, ya que hasta el día de hoy no hemos recibido atención por parte del presidente municipal, a quien además le estamos exigiendo que transparente el uso de los recursos de los ramos 28 y 33 (Diario Marca, 2021)

En marzo del 2022, habitantes de San Juan Nochixtlán, municipio de Santiago Chazumba, se manifestaron mediante la toma del Palacio Municipal para exigir el reconocimiento de sus autoridades electas por usos y costumbres que fueron electos tres meses antes.

El Agente Electo, Vidal Escobar, comentó que el municipio se niega a reconocer al cabildo de la agencia, porque tiene un compromiso con otro grupo de personas en la comunidad y quiere violar los usos y costumbres, por lo que esperan tener una respuesta (...) en caso contrario, no descartan la posibilidad de extender sus protestas (Grupo Onvi Noticias, 2022)

De acuerdo con la información, el conflicto nace porque el presidente municipal negoció la construcción de la obra con un grupo de la comunidad sin considerar a la Asamblea, sin embargo, la comunidad eligió como autoridades tradicionales a un grupo distinto por lo que sus planes se encontraban en riesgo. Igual que en San Francisco Higos, este caso muestra que los presidentes municipales tienen un especial interés en la ejecución de las obras de manera directa, lo cual revisaremos a detalle en las experiencias que es estudiarán en el tercer capítulo.

Como podemos ver, en la región Mixteca existe una efervescencia que ha movilizó a diversas comunidades, articuladas orgánicamente o no, que plantean en reiteradas ocasiones las dificultades que tienen para acceder a los recursos provenientes de los ramos 28 y 33. Sin embargo, estas situaciones no se limitan únicamente a esta región de Oaxaca. En el 2020, los habitantes de las Agencias Estancia de Morelos y el Rodeo, que pertenecen al municipio de

Atitlán, en la región de la Sierra Mixe, protestaron para exigir la entrega de recursos de los ramos 28 y 33.

Precisaron que el ayuntamiento presidido por Tomás Ortega les adeuda del Ramo 28 la cantidad de 75 mil pesos, mientras que del Ramo 33 la cantidad asciende aproximadamente a 3 millones de pesos (El Universal Oaxaca, 2020)

En ese mismo año, habitantes de cuatro agencias municipales pertenecientes al municipio de San José del Progreso, en el Distrito de Ocotlán, en la región de los Valles Centrales de Oaxaca, protestaron frente al Palacio de Gobierno debido a la falta de distribución de los recursos de los ramos 28 y 33 entre las agencias.

Manifestaron que las autoridades de San José del Progreso reciben millones de pesos al año, por la extracción de minerales en las tierras del municipio; de todo lo percibido (...) cada agencia solamente recibe de 2 mil a 15 mil pesos [lo que] imposibilita que las agencias municipales atiendan en su totalidad las necesidades de los habitantes, que abarcan los sectores de salud, educación, seguridad y gastos administrativos. (...) Por este motivo, consideraron urgente la intervención de las autoridades estatales y federales para que le exijan al Ayuntamiento de San José del Progreso la entrega inmediata de los recursos públicos “como lo marca la ley” (Rio Oaxaca, 2020)

En febrero del 2021, las autoridades tradicionales de 14 agencias municipales pertenecientes al municipio de Matías Romero, en la región del Istmo de Tehuantepec, tomaron el Palacio Municipal protestando por la falta de distribución de los ramos 28 y 33 por parte del Ayuntamiento Municipal.

Señalaron que la administración municipal no ha cumplido con la entrega de los recursos económicos directamente a las agencias, lo cual suma una deuda que asciende a 5 millones de pesos, aun cuando el recurso ya está etiquetado para ese rubro, además de que el porcentaje destinado a estas comunidades se acordó desde el 2019 (El Universal, 2021)

En octubre de ese mismo año, pobladores de la Agencia Municipal de Santo Tomás Lachitá, ubicada en el municipio de San Melchor Betaza, protestaron afuera del Palacio Nacional en la Ciudad de México para solicitar ser atendidos por el Presidente de México Andrés Manuel López Obrador, denunciando de manera clara al entonces senador Salomón Jara Cruz, hoy gobernador de Oaxaca, “por entrometerse en las decisiones del municipio e impedir en contubernio con el edil de Betaza, Jesús Fabián Platón, les sea otorgado el pago del ramo 28 y 33 que les corresponde por ley” (Realidad Oaxaca, 2021). De acuerdo con un medio local, el abogado comunitario Fernando Vargas Jiménez dijo que la comunidad serrana:

Cumple un mes de manifestaciones y bloqueos en su comunidad, sin obtener una respuesta. En toda la Sierra Juárez, existe un grado brutal de corrupción, y desvío de recursos, nos da vergüenza que siendo paisano serrano, Salomón Jara sea quien genera el divisionismo y

cacicazgo político, y es uno de los que quiere ser gobernador por Morena, nosotros estamos pidiendo un acto de justicia porque el recurso que manda la federación es para las comunidades más marginadas (Realidad Oaxaca, 2021)

En ese mismo mes, pero en la región de la Sierra Mixe, los habitantes de 11 Agencias pertenecientes al municipio de San Juan Mazatlán, protestaron frente al Palacio de Gobierno para exigir la revocación del mandato del presidente municipal Macario Eleuterio Jiménez

por la ingobernabilidad en el municipio, causado por el probable desvío de recursos y la falta de aplicación de más de 85 millones de pesos de la Federación a obras destinadas a la cabecera municipal y a las agencias (...) piden la entrega de recursos del ramo 28 y (...) del ramo 33 (...) ya que desde el año 2018 no lo han recibido. (...) Dijeron que el fondo IV [del ramo 33] tampoco les fue asignado para cubrir los gastos de mantenimiento a los equipos de seguridad que portan los policías comunitarios. También, destinado al pago de Alumbrado Público (Oaxaca MX, 2021)

En el mes de marzo del 2022, pobladores de la Agencia Municipal Vicente Guerrero, municipio de Villa de Zaachila, en la región de los Valles Centrales de Oaxaca, bloquearon el acceso al basurero de la Ciudad de Oaxaca de Juárez como forma de presión al Gobierno del Estado y al Ayuntamiento Municipal para que les fueran entregados los recursos provenientes del ramo 28.

En primeras reuniones de trabajo, el edil Rigoberto Chacón propuso entregar 249 mil pesos a la agencia, propuesta que fue rechazada por la síndica municipal, quien a nombre del Cabildo informó que proponían la entrega de 130 mil pesos al mes a los pobladores de Vicente Guerrero, ya que es una agencia que históricamente ha recibido sólo entre 100 mil y 120 mil pesos mensuales. (...) En contraparte, los pobladores exigen la entrega (...) de 900 mil pesos al mes al municipio de Zaachila, monto correspondiente a 2022, y ante la negativa, sus representantes se levantaron de la mesa, pues manifestaron que no había acuerdo y se fueron (El Universal, 2022).

En el mes de julio de ese mismo año 2022, un grupo de pobladores de la Agencia Municipal de San José Xochitlán, ubicada en el municipio de San Martín Itunyoso, protestaron ante el Congreso del Estado de Oaxaca argumentando que desde el año 2005 no han recibido recursos para la ejecución de obras públicas.

Precisaron que existe una sentencia a su favor desde el año 2019, pero el Ayuntamiento se niega a cumplir, con fecha del cinco de julio del 2022, la Sala de Justicia Indígena reafirmó la sentencia y exigió a la Secretaría de Finanzas de Oaxaca la entrega del recurso a la comunidad. Sin embargo, la dependencia estatal se niega a realizar la transferencia del recurso que asciende a 23 millones de pesos, por ello piden intervención del Congreso de Oaxaca (El Piñero, 2022)

Este último caso muestra que las comunidades también han comenzado a caminar la vía legal para solicitar el presupuesto federal de los ramos 28 y 33 mediante la interposición de demandas en la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, instancia judicial única en su tipo en todo el país. Si bien, en el tercer capítulo

analizaremos con mayor detalle las experiencias que han tenido algunas comunidades de la región Mixteca que han explorado esta vía, para los fines de este apartado me interesa resaltar que para octubre del año 2021, la Sala de Justicia Indígena se encontraba substanciando las demandas formales de 101 comunidades indígenas y Agencias Municipales y de Policía<sup>13</sup> ubicadas en distintas regiones, lo que muestra una vez más la centralidad que esta demanda tiene para las comunidades del estado de Oaxaca.

Como podemos ver, las luchas municipalistas del siglo XX así como las movilizaciones que han ocurrido en la región Mixteca y de manera general en todo Oaxaca durante lo que va del siglo XXI, muestran cómo los movimientos municipalistas ha venido construyéndose y deconstruyéndose conforme los sujetos históricos institucionalizan o no sus demandas en cada estado naciente. En ese sentido, Alberoni (1984) plantea que “el proceso cuyo resultado último es el frente actual constituye el producto de una sucesión de movimientos que se han activado en ámbitos sociales diversos y que han tropezado con instituciones específicas”. De ahí que podamos decir que las luchas submunicipalistas que se vienen desarrollando en Oaxaca son producto de lo que no pudieron cristalizar institucionalmente tanto la *insurrección* como el *tsunami municipalista*, o bien, del incumplimiento de los acuerdos institucionalizados durante el estado “cotidiano-institucional” que resultó de cada oleada de luchas. Así, en el estado cotidiano-institucional actual, que fue producto de las luchas municipalistas mencionadas, el presupuesto federal proveniente de los ramos 28 y 33 quedó bajo control de los Ayuntamientos otorgando mayor ventaja a las cabeceras municipales para acceder al desarrollo mediante la aplicación de tales recursos, mientras que las Agencias Municipales y de Policía quedaron en una posición donde dependen de los Ayuntamientos para acceder al presupuesto público. De modo que coincidimos con Alberoni (1984) cuando dice que “en esta sucesión de movimientos, el último choca con las estructuras institucionales producidas por los anteriores, y, cuando tiene éxito, impone su hegemonía sobre el frente” (Alberoni, 1984). Por lo tanto, las diversas protestas realizadas por las Agencias Municipales muestran una fractura con los Ayuntamientos Municipales que en aras de la democratización, la descentralización y el desarrollo local, fueron obteniendo mayor poder y respaldo de la Constitución que les permite hoy por hoy, el control de

---

<sup>13</sup> Información obtenida por el autor de este texto mediante una solicitud de información al Tribunal Superior del Estado de Oaxaca a través de la Plataforma Nacional de Transparencia cuyo sitio en internet es el siguiente: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

los recursos federales de los ramos 28 y 33. Cabe aclarar que cuando hablamos del Ayuntamiento, en realidad es una mera formalidad pues como veremos en los demás capítulos, todo parece indicar que son los presidentes municipales los que valiéndose del respaldo que el municipio libre tiene dentro la estructura del Estado Mexicano, deciden a sus anchas el destino de los recursos federales de los ramos 28 y 33, los cuales siguen representando el ingreso más importante de los municipios en el país<sup>14</sup>.

Así, el estado de lo cotidiano-institucional que prevalece en Oaxaca (y en el país) es decir, el que otorga la hegemonía al municipio para repartir los recursos de los ramos 28 y 33, ha tenido una fuerte conmoción por el ascenso del movimiento submunicipalista que acabamos de describir, el cual se reflejó en la modificación de algunos de los artículos de la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca (Ley Orgánica) y de la Ley de Coordinación Fiscal del estado de Oaxaca (Ley de Coordinación) que en ese momento eran omisas en relación al acceso a los recursos para las Agencias Municipales y de Policía, y que en el Congreso Local evitaban discutir a pesar de estar integrado en su mayoría por diputados y diputadas emanados de las filas de la Cuarta Transformación.

En efecto, en enero del año 2020, el Congreso Local adicionó al Artículo 43 de la Ley Orgánica la fracción XXII Bis que a la letra dice:

Artículo 43: Son atribuciones del Ayuntamiento:

(...)

XXII Bis: Dar cuenta al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, de los recursos entregados y ejecutados a todas y cada una de las Agencias Municipales y de Policía, de cada ejercicio fiscal de conformidad con la normatividad aplicable (Congreso del Estado de Oaxaca, 2023)

Es decir, antes del año 2020 los Ayuntamientos todavía podían valerse de la ausencia de legislación para continuar sosteniendo que no estaban obligados a entregar recursos a las Agencias Municipales y de Policía argumentando la autonomía que el 115 constitucional les daba para el manejo de los recursos de la Hacienda Pública Municipal<sup>15</sup>. En ese sentido, la adición a dicho artículo contribuyó para tener un marco normativo que obliga a los Ayuntamientos a transparentar la entrega y ejecución de recursos en las Agencias Municipales y

---

<sup>14</sup> Los montos los revisaremos en el segundo capítulo.

<sup>15</sup> En realidad todavía manejan ese discurso a pesar de los avances legislativos, por eso es de gran importancia difundir y promover los derechos con los que ya cuentan las comunidades en Oaxaca y todo el país.

de Policía. Sin embargo, dado que las protestas continuaban el Congreso Local tuvo que aprobar otra modificación en septiembre del 2021, es decir, casi dos años después. En esta ocasión modificó el único artículo de la Ley de Coordinación Fiscal de Oaxaca que habla sobre los recursos destinados a las Agencias Municipales y de Policía, quedando como sigue:

ARTÍCULO 24.- Las Agencias Municipales y de Policía recibirán mensualmente de los Ayuntamientos, los montos que el propio Ayuntamiento destine en su presupuesto de egresos a cada una de ellas, de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, derivados de participaciones federales, fondos de aportaciones federales, impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales, a través de sus autoridades municipales auxiliares, aplicándose al menos los siguientes criterios para distribución de dicho monto:

I.- Los recursos a distribuirse se asignarán en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada núcleo de población tomando en cuenta el último censo general de población, emitido por el INEGI.

II.- De conformidad a la capacidad recaudatoria de cada una de ellas, del ejercicio inmediato anterior.

La comprobación del ejercicio de los recursos, se hará ante el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, a través de los Ayuntamientos, **la omisión en la entrega de los montos a que hace referencia el presente artículo, será sancionada en los términos previstos en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, así como demás leyes aplicables**<sup>16</sup>.

(Artículo reformado mediante decreto número 2714, aprobado por la LXIV Legislatura del Estado el 15 de septiembre del 2021 y publicado en el Periódico Oficial número 42 Segunda Sección de fecha 16 de octubre del 2021) (Congreso del Estado de Oaxaca, 2021).

En dicho artículo existen cuatro reglas que las Agencias Municipales y de Policía deben conocer ya que es la normatividad vigente. Primero, que los Ayuntamientos no solo están obligados (como dice la Ley Orgánica) sino que tienen la *facultad que les otorga la Ley de Coordinación Fiscal* para entregar a las Agencias Municipales y de Policía los recursos, los cuales deben establecerse en el presupuesto de egresos que cada municipio elabora anualmente en el mes de diciembre. Segundo, que los recursos que deben entregarse a las Agencias Municipales y de Policía no son únicamente los que corresponden a los ramos 28 y 33 sino los que integran *toda la Hacienda Municipal*. Tercero, que existen dos criterios que los Ayuntamientos deben considerar para hacer esta distribución: (i) el número de habitantes y (ii) la capacidad de recaudación de impuestos que tenga cada Agencia Municipal o de Policía. Finalmente, se establece que si los Ayuntamientos no cumplen con esta entrega *podrán ser sancionados* según lo previsto en las leyes correspondientes.

---

<sup>16</sup> La parte adicionada al Artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal de Oaxaca es la que enfaticé con negritas.

Estas modificaciones tuvieron impacto en el plano político-electoral a nivel municipal ya que, por primera vez en su historia, los candidatos para presidentes municipales tanto de Huajuapán de León como de Santiago Huajolotitlán, en el Distrito de Huajuapán dentro de la región de la Mixteca, tuvieron que retomar la demanda de presupuesto directo para las Agencias dentro de sus promesas de campaña. En efecto, el candidato para la Presidencia Municipal de Huajuapán por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Víctor Manuel García Nájera, promovía, aunque de manera muy pasiva y raquítica, que las Agencias Municipales y de Policía recibirían el presupuesto del ramo 28 y 33 de manera directa. Por su parte, Luis de León Martínez Sánchez, candidato de la alianza PAN-PRI, para la Presidencia Municipal de Huajuapán repartió un volante donde decía que las Agencias Municipales y de Policía recibirían los recursos que les corresponden por ley. En el caso de Santiago Huajolotitlán, fue el partido MORENA el que promovía la distribución de recursos entre sus Agencias como una promesa de campaña.

Pasada la campaña, en el caso de Huajuapán de León ganó el candidato de la alianza PAN-PRI, Luis de León Martínez Sánchez, sin embargo, no existe evidencia de que alguna de las 30 Agencias Municipales o de Policía, hayan recibido presupuesto directo de ningún tipo. Más bien, se repite la misma historia, se entregan “dietas” al criterio de la autoridad municipal y otros apoyos como pintura, despensas, etcétera. En relación al ramo 33 han recibido obras, pero no de manera directa sino en coordinación con el Ayuntamiento Municipal. Es decir, si bien en el actual estado instituido hubo modificaciones a la normatividad oaxaqueña en relación a la entrega de recursos a las Agencias Municipales, producto de las luchas submunicipalistas, en la práctica los Ayuntamientos Municipales son omisos en su cumplimiento ya que no entregan los recursos para la administración directa de las Agencias Municipales y de Policía, sino que continúan siendo ellos quienes deciden su destino.

Como podemos darnos cuenta, las luchas municipalistas son antecedentes de suma importancia que era necesario recordar para comprender el actual estado “cotidiano-institucional” pues este es el marco en el que emergen las luchas submunicipalistas, o como dice Alberoni (1984), “el estado naciente sólo es definible en relación con otro estado de lo social al que nosotros llamaremos “estado institucional y de la vida cotidiana” (Alberoni, 1984). En ese sentido coincido con Víctor Leonel Juan Martínez (2023) cuando afirma que “los conflictos agencias-cabeceras municipales irrumpieron con el nuevo siglo. La distribución inequitativa de las



participaciones municipales, provocaron que las comunidades se confrontaran y rompieran un acuerdo histórico: el respeto a las autonomías comunitarias” (Juan Martínez, 2023).

Efectivamente, aunque en el segundo y tercer capítulo revisaremos con mayor detenimiento las características, motivaciones y consecuencias de las movilizaciones a través de casos concretos, en este momento es posible confirmar lo que dice Juan Martínez (2023), es decir, una de las diferencias principales entre las luchas municipalistas y las actuales luchas submunicipalistas en Oaxaca, es que estas últimas no se dan en defensa del municipio libre de manera directa sino en defensa de otro espacio que para nuestros paisanos genera mayor arraigo y mayor margen de participación, me refiero al espacio que conocemos como la “comunidad”. El estado naciente pues, se encuentra latente en el espacio comunitario, es decir, desde las Agencias Municipales y de Policía, ya sea de manera individual o coaligadas en organizaciones de reciente creación y no clientelares como la Asamblea de Comunidades y Pueblos Indígenas de Oaxaca (ACOPIO), el Frente de Resistencia Indígena de Juxtlahuaca (FRIJ) o el Frente de Agencias Municipales en la Sierra Juárez (FAMSJ). Se trata de un movimiento que se confronta con un régimen donde los partidos políticos tienen la hegemonía del acceso al poder y con ello, el acceso y control de la Hacienda Municipal. En ese sentido, se confronta con una clase social dominante compuesta por caciques, familias y/o grupos que viven de colocar a “su gente” en los cargos públicos ejerciendo los presupuestos para financiar las elecciones futuras y de esa manera continuar asegurando su modo de vida. Pero ¿cuáles son las causas de fondo de este movimiento? ¿Por qué Oaxaca es la punta de lanza en el movimiento indígena que ha generado prácticas y marcos normativos de gran importancia para el país? ¿será que las agencias municipales y de policía únicamente quieren dinero como un fin en sí mismo? Esto lo trataremos de responder en el siguiente capítulo.

## CAPITULO II. ¿CIUDADANOS DE SEGUNDA?

Iturbide, (...) algunos de los primeros presidentes y los ministros, habían sido oficiales del ejército español o pertenecían a las clases rectoras de la Colonia. Aun los más contagiados por las ideas de la Revolución Francesa, no hubieran podido concebir en el punto álgido de su delirio de fraternidad o igualdad, el que los indios ocuparan cargos importantes. Bastaba con mirarlos. Eran totalmente incapaces ya no de hablar español, sino de comer en una mesa o de tener una idea de lo que significaba un par de zapatos o la necesidad de no embriagarse hasta la muerte.

Fernando Benítez, “Horrores de la descolonización” en *Los indios en México* (1972)

“Si nos atendieran no tendríamos que andarlos molestando” (Mora, 2017), dijo el Agente de Policía de la comunidad de Vista Hermosa en aquel foro llamado *Municipio Innovador y Progresista* que fue organizado por el Ayuntamiento Municipal de Huajuapán de León en el año 2017. Recupero esta frase porque trae consigo un par de indicios que ayudan a plantear el objetivo del presente capítulo. Por un lado, llama la atención que los reclamos estuvieran presentes desde el inicio de ese periodo del gobierno municipal, lo que indica que el sentimiento de injusticia venía guardado de administraciones anteriores. Por lo tanto, no se trata de un reclamo dirigido a ese gobierno en particular sino al modo en que el municipio como estructura del Estado ha venido operando en su relación con las Agencias Municipales. Entonces, y este es el segundo indicio, la frase deja entrever que las Agencias Municipales y de Policía de alguna manera *están obligadas* a dirigirse a los Ayuntamientos a pesar de la injusticia reclamada. De tal modo, si los Ayuntamientos históricamente no las han atendido ¿por qué las Agencias siguen “molestándolos” para exigir solución sus necesidades a través de servicios, obras o presupuesto directo como ahora lo vienen realizando? A manera de establecer el eje analítico central del presente capítulo, podemos anticipar una respuesta general. Parece ser que las comunidades indígenas que existían antes de la llegada de los españoles fueron subordinadas a los municipios mediante un largo proceso de estructuración que se formalizó con la promulgación de la Constitución de 1917. Sin embargo, para comprender mejor este planteamiento, integramos el capítulo en cuatro apartados.

En el primer apartado revisamos brevemente la historia de la formación de los municipios en Oaxaca con el fin de comprender el papel que jugaron las comunidades originarias que existían previamente y las categorías administrativas que fueron recibiendo a lo largo del tiempo. En el segundo apartado se estudia la composición y funcionamiento actual del municipio libre oaxaqueño a fin de mostrar la actual relación institucional que tienen las ahora llamadas Agencias Municipales y de Policía con los Ayuntamientos. En el tercer apartado, se plantea la

manera en la que es posible identificar a las comunidades indígenas mediante un enfoque de derechos con el fin de aclarar, dentro del ámbito municipal, a quienes aplican los derechos indígenas que se establecen en el artículo segundo de la constitución, tratando de superar los enfoques folclóricos y lingüísticos que prevalecen actualmente. Esto nos ayudará a identificar las banderas de lucha que se vinculan con las movilizaciones por el presupuesto directo. En un cuarto apartado se analiza la relación entre las Agencias y los Ayuntamientos mediante el concepto de *colonialismo interno* que propuso Don Pablo González Casanova (1965), el *Comandante Pablo Contreras*<sup>17</sup> hace casi sesenta años, a fin de comprender de mejor manera las causas de las luchas submunicipalistas.

### **2.1. El origen indígena de las Agencias Municipales y de Policía en Oaxaca.**

En las visitas que he hecho a las Agencias Municipales y de Policía tanto de Huajuapán de León como de otros municipios de la región Mixteca, tuve oportunidad de ver algunos documentos antiguos que las comunidades resguardan en sus archivos como libros de actas de nacimiento, escrituras “privadas”, documentos de compra-venta de ganado, censos, libros de cuentas y cooperaciones, entre otros. Llamó mi atención que en esos documentos, sobre todo en los más antiguos, no figuraba la firma, sello u otro símbolo de alguna autoridad municipal, estatal o federal. Si bien no me encontraba ahí para realizar un registro ni siquiera escueto de tales documentos, en algunos casos no me quedé con las ganas de preguntar acerca del origen de esos papeles antiguos. Recuerdo el caso de Magdalena Tetaltepec, una de las Agencias más alejadas de la cabecera municipal de Huajuapán de León, donde el señor Ruperto respondió con nostalgia que “antes la comunidad tenía valor” ya que “el regidor” (como le llamaban antes al Agente Municipal) elaboraba y autorizaba todos esos papeles, sin embargo, ahora ya no son tomados en cuenta porque “todo se arregla en Huajuapán o en la capital del estado”, se lamentaba Don Ruperto.

Lo anterior ilustra el difuso resultado de un conjunto de procesos que han venido transformando las relaciones entre gobierno y sociedad en el ámbito local a lo largo de la historia de este país y de forma particular en Oaxaca. Del caso anterior, podemos resaltar lo siguiente: (i) que la Agencia Municipal de Magdalena Tetaltepec reconocía una figura de autoridad llamada

---

<sup>17</sup> Así bautizó el EZLN a Don Pablo González Casanova cuando lo reconocieron como miembro del Comité Clandestino Revolucionario Indígena en el año 2018.

“regidor”, la cual ya no existe pues la autoridad reconocida institucionalmente es el Agente Municipal, lo que da una idea de que las figuras y funciones de autoridad han cambiado; (ii) que no era necesario acudir con otra autoridad o institución para validar distintos asuntos administrativos, por lo que es posible pensar que al resolver estas necesidades, cada comunidad tenía la capacidad de organizar su autogobierno; y (iii) que los integrantes mayores perciben a su comunidad como una entidad distinta y con menos valor en relación con la cabecera municipal. Lo anterior, permite establecer la línea analítica de este apartado, es decir, que en la historia de la formación del municipio libre como lo conocemos en la actualidad, no solamente debemos considerar la relativa descentralización que ocurrió durante el siglo XX del orden de gobierno federal hacia el ámbito municipal, sino que también es necesario considerar los procesos ocurridos de abajo hacia arriba, es decir, desde las comunidades hacia el municipio. En ese sentido, aunque por razones de espacio, tiempo y consistencia analítica, no es posible hacer un recuento pormenorizado de la formación del municipio en cada etapa de la historia de México, lo que haremos a continuación es retomar algunos momentos clave de dicho proceso a partir de los estudios que para el caso de Oaxaca han desarrollado principalmente Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez (2007), Edgar Mendoza García (2011), Moisés J. Bailón (2021), entre otros.

Un planteamiento central en el que parecen coincidir dichos autores es que antes, durante y después de la llegada de los españoles, en cada región del actual territorio mexicano existieron comunidades originarias que contaban con sus propias formas de organización socio-política que les permitía la reproducción de la vida y de su cultura. Efectivamente, de acuerdo con Pablo Escalante Gonzalbo (2014) “en general suele considerarse que la historia de Mesoamérica se inicia hacia el 2,500 antes de Cristo, cuando la vida sedentaria se ha generalizado y ya existe la cerámica” se domina la agricultura y la población se encuentra asentada en “aldeas que suelen tener un promedio de diez a doce hogares y una población total de cincuenta a sesenta personas” (Escalante Gonzalbo, 2014). De tal modo, si Cristóbal Colón llegó a América en 1492, prácticamente los pueblos mesoamericanos contaban ya con casi 4000 años de desarrollo. Siguiendo al mismo autor, en el Preclásico tardío (500 a.C. a 200 d.C.) es posible identificar una serie de acciones militares entre los pueblos o culturas que llevaron a arrasar con civilizaciones enteras o en su caso, a la generación de alianzas por la sobrevivencia y la hegemonía, lo que

implicaba el control de los recursos naturales, la tributación y el comercio, pero también la reproducción de un sistema de administración y gobierno propio.

Las alianzas solían ser triples, aunque también las hubo cuádruples. Mediante ellas se pretendía organizar el dominio político de las regiones, reconociendo a cada uno de los reinos aliados su influencia sobre una zona y una población específica, y repartiendo los beneficios de la tributación total (Escalante Gonzalbo, 2014).

En la siguiente etapa, el Clásico tardío que más o menos abarcó el primer milenio después de Cristo, que es cuando la antigua cultura Maya alcanzó su mayor esplendor, pero también es cuando se marca su caída debido a la guerra.

Es preciso reiterar que detrás de esas batallas había más que un belicismo vertiginoso, irracional. Estamos muy probablemente, ante *la expresión más aguda de la lucha por la sobrevivencia de los pobladores de una selva exuberante en apariencia, pero frágil si tenía que cargar con el peso de poblaciones numerosas.* (...) Los nobles vieron en la guerra una vía expedita para incrementar sus recursos con el tributo que imponían a los vencidos, pero la energía y el tiempo invertidos en estas guerras terminaron por afectar la organización y el rendimiento de la agricultura, especialmente en las zonas de irrigación (Escalante Gonzalbo, 2014).

A mediados del siglo XVI, la lucha por el control de los recursos y del poder entre las clases nobles, jefes políticos y señoríos de las distintas civilizaciones prehispánicas continuaron hasta la llegada de Hernán Cortés en 1519. Por lo que es posible afirmar que los españoles encontraron en Mesoamérica a un conjunto de señoríos y ciudades-estado con amplia experiencia militar, comercial, política, diplomática y social por lo que no sería sencillo el proceso de conquista que Cortés ya venía planificando desde la isla de Cuba entre 1517 y 1519.

En efecto, en 1519 el entonces gobernador de Cuba, Diego Velásquez, ordenó una tercera expedición hacia las tierras entonces conocidas como San Juan de Ulúa, hoy Puerto de Veracruz, misma que fue encabezada por Hernán Cortés. Al llegar a su destino, en un acto de traición, Cortés decidió iniciar su propio proyecto de conquista el 22 de abril de 1519 mediante la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz. De acuerdo con Fernando Navarrete (2021), el 25 de mayo de ese mismo año, con el fin de legitimar su autoridad ante la corona española, Hernán Cortés funda el primer ayuntamiento encabezado por él mismo como Capitán General y Justicia Mayor, convirtiéndose en la máxima autoridad española en esas tierras. Fue este el primer municipio en territorio mexicano. De ahí que podamos interpretar que la creación de este primer Ayuntamiento sirvió a Cortés no tanto para controlar directamente a los pueblos indios en el ámbito local sino para adelantarse a otros potenciales conquistadores y adentrarse a la Gran Tenochtitlán. De acuerdo con Navarrete Vega (2021) después de la muerte de Moctezuma,

Cuitláhuac organizó una ofensiva militar contra los conquistadores quienes se refugiaron en territorio tlaxcalteca, pueblo con el que los nahuas no tenían alianza, es ahí, en el año de 1520 cuando se funda el segundo Ayuntamiento en Tepeaca (actual territorio de Puebla), con el nombre de Villa de Segura de la Frontera, el cual sirvió como punto militar estratégico para reunir fuerzas para el contraataque hacia la Gran Tenochtitlán con alianza tlaxcalteca. El tercer Ayuntamiento es el de la Villa de Coyoacán, creado en el año 1522, donde se asentaron los conquistadores después de la caída de Tenochtitlán del 13 de agosto de 1521 y sirvió para iniciar la administración de recursos y servicios. Luego, el cuarto Ayuntamiento es el de la Ciudad de México que se funda en el año de 1524, el cual estaba integrado por españoles amigos de Hernán Cortés y se encargaba de la organización de las fiestas cívicas, religiosas y celebraciones para recibir a autoridades eclesiásticas y gente de la nobleza española.

Una vez instalados los españoles mediante los llamados Ayuntamientos, iniciaron distintos mecanismos de dominación hacia los señoríos indios. De acuerdo con Bernardo García Martínez (2014) el señorío fue la unidad de organización básica de la época prehispánica. Y según Jorge Hernández y Víctor Leonel (2007) “los señoríos tenían toda una forma de organización política y social, con estratos bien definidos y con reglas internas que regulaban el acceso al poder local” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

El acomodo de los señoríos al sistema colonial implicó cambios profundos que pueden entenderse, hasta cierto punto, como el precio que tuvieron que pagar por su subsistencia. Entre los señoríos había enormes diferencias que reflejaban su compleja y variada historia prehispánica, pero los españoles se decidieron borrarlas—en parte por su incapacidad de comprenderlas y en parte por su deseo de homogeneizar el panorama novohispano (García Martínez, 2014).

Siguiendo a García Martínez (2014), las tres medidas principales que desplegaron los españoles para el dominio del territorio mesoamericano fueron: (i) la imposición de *cabildos castellanos* en donde hasta entonces existían *señoríos*<sup>18</sup>; emergiendo así una estructura híbrida entre el señorío y el cabildo al que se conoció como *pueblos de indios*; (ii) la homogeneización del tributo de los indios hacia los encomenderos españoles; y (iii) la presión para que los pueblos disgregados formaran asentamientos urbanos más fáciles de controlar.

---

<sup>18</sup> De acuerdo con García Martínez, “imponer a los señoríos una organización corporativa inspirada en los cabildos castellanos, lo cual tenía cierta lógica dado que unos y otros eran reconocidos como cuerpos políticos con personalidad jurídica, términos territoriales y relativa autonomía” es aquí cuando se redefine a los señoríos con el término de *pueblos de indios* “aunque también se conservó la forma náhuatl de *altépetl* y sus equivalentes en otras lenguas” (García Martínez, 2014).

Por lo regular, en cada pueblo de indios se formaron varias localidades con estos rasgos, la principal de las cuales se denominó *cabecera* y las otras, *sujetos*. Esto, en los primeros años, no se logró sino muy lentamente, pero al final fue uno de los factores que más pesó en el acomodo de los pueblos de indios al sistema colonial y en su gradual transformación (García Martínez, 2014).

Como podemos ver, contrario a la idea generalizada de la aniquilación de las formas de organización indias, la evidencia muestra que esto no fue tan tajante como pareciera, es decir, los pueblos encontraron formas de subsistir a pesar del nuevo dominio español, probablemente, debido a su experiencia en la adopción de alianzas o tratos con la nobleza de las antiguas ciudades-estado que dominaron Mesoamérica en los milenios anteriores. Por otro lado, “los conquistadores comprendieron rápidamente la importancia de esta estructura organizativa y, lejos de emprender una campaña militar y de exterminio contra la población nativa, aprovecharon esta organización precolombina para instaurar los ayuntamientos” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007). En ese orden de ideas, es posible decir que en esta última etapa del periodo conocido como La Conquista, comienza propiamente la función del Ayuntamiento como una estructura de control y administración de los pueblos originarios.

Posteriormente, durante el Virreinato que inicia con la llegada de Antonio de Mendoza y Pacheco, primer Virrey de la Nueva España y se extiende casi tres siglos, es decir, hasta la segunda década del siglo XIX, también hubo reacomodos en el sistema de dominio en el ámbito local. De acuerdo con Hernández Díaz y Juan Martínez (2007):

La Nueva España fue dividida en 40 provincias civiles gobernadas por un alcalde mayor (...) lo que tuvo cambios en la organización sociopolítica de los pueblos, surgen entonces las llamadas “repúblicas de indios” que, como otras instituciones coloniales, fueron adaptadas a la organización indígena (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

Como podemos ver, durante el Virreinato no solo se modificó la manera de nombrar a los pueblos de indios pasando a ser *repúblicas de indios*, sino que la forma de administrar la Nueva España cambió de tal manera que las comunidades y pueblos originarios se tuvieron nuevamente que adaptar a las imposiciones de los colonizadores en el ámbito del gobierno local.

Las repúblicas de indios cobran gran importancia, pues constituyen la instancia de control de los conquistadores y son el espacio propicio para la reorganización y reproducción de las sociedades indias (...) De esta manera la Nueva España se vio gobernada, entre 1552 y 1786, bajo tres instancias básicas: la novohispana, encabezada por el virrey; la provincial, en las alcaldías mayores; y la local, que tenía dos formas: el ayuntamiento español y la república de indios (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

En el siguiente periodo del México “independiente”, las comunidades se sometieron a otro conjunto de adaptaciones, sin embargo, ahora nos enfocamos solo en lo que ocurrió en Oaxaca.

De acuerdo con Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez (2007):

Cuando los españoles arribaron a lo que ahora es territorio oaxaqueño encontraron organizada a la población nativa en lo que ellos denominaban ciudades-estado o señoríos, los cuales fueron reinos independientes y autónomos [y] *estaban integrados por una cabecera que era la sede del poder político, por asentamientos humanos cercanos a la sede y por pueblos alejados y más grandes que habían sido sometidos al señor o que habían logrado consolidarse al margen de su cabecera.* (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007)

Hernández y Juan Martínez (2007) afirman que “al final del periodo colonial (...) la mayor parte del territorio continuaba en manos de los indígenas (...) De acuerdo con el censo de 1810 en el territorio oaxaqueño había 928 pueblos, 83 haciendas y 269 ranchos” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007). En cuanto a la organización político-social, hay planteamientos que insisten en la desaparición de las formas organizativas indianas, sin embargo, el historiador Edgar Mendoza García (2011), originario de Oaxaca, dice que los pueblos indios no iniciaron su participación política como consecuencia de la promulgación de la Constitución de Cádiz en el año de 1812, más bien, existen estudios que “demuestran de manera contundente la continuidad en la organización política y económica del gobierno local entre colonia y república, incluso en la misma Constitución oaxaqueña” (Mendoza, 2011). Por el contrario, dice Edgar Mendoza, “en el caso de Oaxaca y quizá de otras entidades como el Estado de México, la Constitución de Cádiz tuvo un éxito relativo porque previamente existía una organización política y económica: la república de indios del periodo colonial” (Mendoza, 2011).

Con el México independiente inicia también la construcción de un Estado Nacional donde la sociedad era ya un variopinto de clases, razas y culturas, por lo que el reto era dar orden a tal diversidad. En ese contexto, “los federalistas pretendían igualar ante la ley a todos los ciudadanos y combatir algunas instituciones coloniales, lo cual afectó a las corporaciones comunitarias” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007) que de cierta manera ya se habían “acomodado” a una forma de gobierno local. Sin embargo, en el caso de Oaxaca, igualar a todos no fue nada fácil en la práctica lo que, siguiendo a Edgar Mendoza (2011) y Hernández y Juan Martínez (2007), se refleja en el primer documento que antecede a la primera Constitución Oaxaqueña emitida en 1825:

Los pueblos cuya población llegue a 3 mil almas con su comarca, tendrán *ayuntamientos* que se compondrán de alcaldes, regidores y síndicos (...) y en los demás pueblos que no tenga lugar el



establecimiento de Ayuntamientos, habrá una *municipalidad* que se llamará con el nombre conocido de *república*, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

Lo anterior también es documentado por Edgar Mendoza (2011) quien dice que:

La Constitución de 1825 estableció la municipalidad como base de la organización política y administrativa de la entidad, pero en Oaxaca esta institución tuvo *dos categorías* de acuerdo al número de habitantes. Las localidades con más de tres mil habitantes tendrán derecho a formar un ayuntamiento, en tanto que las que no alcanzaran esa cifra, pero tuviera más de quinientos habitantes, fueron reconocidas como repúblicas (Mendoza, 2011).

Si bien toda la historia desde la llegada de los españoles (incluso antes) muestra la existencia previa de comunidades indígenas con formas de autogobierno propio, es hasta 1825 donde podemos encontrar con mayor claridad un vínculo con la configuración actual de los municipios del estado de Oaxaca, integrados por cabeceras y agencias. Siguiendo a Edgar Mendoza (2011) no queremos decir que es a partir de la Constitución de Oaxaca de 1825 que inicia esta forma de organización del territorio y del gobierno local, sino todo lo contrario, parece ser que la larga tradición del autogobierno de las comunidades indianas estaba tan desarrollada y firme que tanto la Constitución de Cádiz (1812) como la Oaxaqueña (1825) tuvieron que incluir para su formalización los dos tipos de municipalidades, es decir, los Ayuntamientos frecuentemente integrados por españoles y mestizos, y las repúblicas que eran en su mayoría integradas y gobernadas por indios. Insisto, ambas eran consideradas *municipalidades* con funciones idénticas en el texto constitucional estatal. La continuidad de las formas organizativas indianas, según Edgar Mendoza (2011) se relaciona con “el papel que representaban los indios en la economía regional [ya que ] no solo eran los dueños de la tierra, sino los principales generadores de productos comerciales, además de ser los mejores contribuyentes del Estado colonial y republicano” (Mendoza, 2011) por lo que parece evidente el interés de que continuaran existiendo las comunidades indígenas con su configuración propia de autogobierno.

En 1857 se promulgó una segunda Constitución Federal con ideología liberal, sin embargo, el municipio no tiene gran presencia en dicho texto. Contrario a ello, en la Constitución Oaxaqueña el municipio sí tuvo a partir de entonces un peso importante en la organización estatal. De acuerdo con Hernández y Juan Martínez (2007) en la constitución oaxaqueña “se reconocía plenamente [al municipio] como institución clave para el desarrollo de la entidad” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007). En ese sentido en su narrativa se decía que:

Ellos pueden crear fondos y arbitrios, y de esta manera dar impulso a toda obra de utilidad pública, a todo pensamiento humanitario. No podrán ocuparse más que de los objetos locales, y de este modo la policía será vigilada, las casas de beneficencia asistidas; y los establecimientos de educación (...) serán más provechosos y estimados; (...) pueden ejecutar leyes y órdenes que reciban del gobierno; acordar toda obra de utilidad pública local y los arbitrios y fondos necesarios; cobrar y administrar los impuestos municipales; administrar los bienes comunales (...) cuidar de la administración general y local de acuerdo con lo que establezcan las leyes, cuidar de la tranquilidad, del orden y de las buenas costumbres (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

Si bien las municipalidades, que todavía se distinguían entre repúblicas indianas y Ayuntamientos, tenían un peso importante para la organización económica, territorial, administrativa y política del estado, los cambios continuaron ahora con la sustitución de los departamentos y partidos por los llamados “distritos, municipios y agencias municipales”, que se establecieron en la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración de Oaxaca que fue emitida el 4 de noviembre de 1857.

Esta medida tenía como finalidad el ensanchamiento de los municipios en detrimento de las repúblicas mediante uniones y concentraciones. Todo pueblo con más de 500 habitantes y menos de 1,500 tendría un ayuntamiento (...) Las poblaciones menores de 500 habitantes tendrían como autoridad a los agentes municipales, designados al igual que los ayuntamientos en votación popular directa (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

Como vemos, en 1857 aparecen por primera vez en la composición territorial de Oaxaca, las que ahora conocemos como *agencias municipales*, aunque no estaban subordinadas a los Ayuntamientos pues el criterio para formarse era solamente demográfico, por lo que mantenían una relativa autonomía comunitaria de las cabeceras. Más bien, lo que ocurrió es que muchos pueblos que tenían la categoría de república de indios vieron entonces la oportunidad para convertirse en Ayuntamientos. Efectivamente, las comunidades indianas continuaron pidiendo obtener la categoría de pueblo libre “a lo que los liberales respondieron en Oaxaca de una forma pragmática concediendo la creación de nuevas municipalidades” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007), por lo que el estado comenzó a tener cada vez más localidades<sup>19</sup> con categorías diversas que se formaban siempre en pugna con los Ayuntamientos españoles pues se debatían entre dejar a las comunidades ejercer su autonomía o limitarlas de alguna manera.

---

<sup>19</sup> La colección de Cuadros Sinópticos de Pueblos, Haciendas y Ranchos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, elaborada por Manuel Martínez Garrida, señala la existencia de 451 ayuntamientos y 661 agencias municipales. La división Territorial de Oaxaca de 1891 consigna 1,092, pueblos, 501 ayuntamientos y 614 agencias municipales (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

El siglo XIX oaxaqueño transcurrió con esta estira y afloja. Por un lado, los intentos de regular y destruir la propiedad colectiva de la tierra. Por otro lado, la posibilidad de que las comunidades continuaran con sus formas propias de organización incluyendo la elección de sus autoridades locales (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

Durante el siglo XX y a diferencia del resto del país, la existencia de comunidades indígenas que ejercían una fuerte autonomía y autogobierno generaron que en Oaxaca existiera un bajo “despojo de la propiedad comunal; la resistencia de las comunidades fue tan amplia y tan fuerte que ni el porfiriato pudo disolverla y el proceso de deslinde impulsado por el liberalismo no tuvo iguales efectos que en otros estados” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007). Esto ocasionó que el sentimiento de injusticia de los principales grupos armados de la revolución que ondeaban las banderas de la democracia y la restitución de tierras no permeara demasiado en las comunidades indianas de Oaxaca.

Cuando se da el movimiento revolucionario, quienes se incorporaron a la lucha lo hicieron no en función de los principios que las diferentes corrientes sostenían, sino más bien en razón de cuál de ellas la apoyaba frente a problemas—o adversarios—inmediatos (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007).

Con la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que hoy en día sigue vigente, reconoce al *municipio libre* como la base de la organización territorial, administrativa y política del país. Al parecer esta decisión de elevar a rango constitucional al municipio tiene que ver con eliminar los últimos reductos de control político de los jefes políticos, los cuales en su mayoría eran gente de Porfirio Díaz. Sin embargo, Oaxaca tampoco acató de manera inmediata estas disposiciones debido a que desde el 3 de junio de 1915 el estado se declara “soberano y declara que gobernará con base en la Constitución de 1857 en tanto no cesen las condiciones caóticas del país” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007). Es hasta 1922 que el entonces gobernador Manuel García Vigil, decidió formular una nueva Constitución Local que, con sus respectivas reformas, es la que rige actualmente. Ahí se establece, con base en la Constitución Federal de 1917, que “la entidad se divide en *municipios libres*, los que se agrupan en distritos rentísticos y judiciales para la mejor administración de las rentas generales del estado” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007). Finalmente, en 1925, con la creación de la Ley Orgánica Municipal, “las agencias municipales y de policía que antes tenían autonomía, son incorporadas a los municipios” (Hernández-Díaz & Juan Martínez, 2007). Es en ese momento cuando las comunidades indígenas que no lograron o no pudieron ser Ayuntamientos o cumplir con los requisitos para establecerse como municipios durante los periodos anteriores, fueron

formalmente despojados de su autonomía para convertirse en subordinados de los Ayuntamientos Municipales que se asientan en las cabeceras municipales.

En resumen, las comunidades indígenas siguen vivas en Oaxaca, pero fueron “escondidas” detrás de distintas categorías que fueron imponiendo, primero los conquistadores, luego el virreinato después durante el siglo XVI y principios del XIX. Después con la formación del Estado Mexicano algunas adquirieron categorías cabeceras municipales y otras de agencias municipales, lo que posteriormente, las colocó durante el primer cuarto del siglo XX en una posición privilegiada o de subordinación con la creación de la Ley Orgánica de 1925. De tal modo la configuración actual de los municipios, al menos en el caso de Oaxaca, es el resultado de lentos procesos, tanto de cambio como de continuidad, en los cuales un componente fundamental es la existencia de formas de autogobierno que se practicaban antes, durante y después de la llegada de los españoles. En ese sentido, para comprender la actual configuración y funciones del actual municipio libre tal como se conoce en Oaxaca, es pertinente decir que el proceso de municipalización ha significado a veces agravios o la inyección de una anestesia social. Por lo que en el siguiente apartado vamos a conocer ¿cómo se integran y funcionan los municipios oaxaqueños donde se ubican las Agencias Municipales y de Policía? Esto con el fin de comprender el espectro, entre la protesta y el sometimiento, en que se encuentran las comunidades indígenas frente a los Ayuntamientos Municipales.

## **2.2.La invención del municipio en Oaxaca: entre el agravio y la anestesia moral.**

De acuerdo con Carlos Montemayor (2008) “en 1975, Edmundo O’Gorman explicó que el proceso de reformulación de las ideas del mundo que comenzó a partir del llamado, con cierta simpleza, “descubrimiento” de América, fue en realidad el proceso de la invención de América.” (Montemayor, 2008) Es decir, la crítica de O’Gorman parece referirse a que el acto de “descubrir” significa que aquello que se descubrió mantiene su esencia natural. Sin embargo, esto no ocurrió con América pues este mundo no fue solo “descubierto” sino que comenzó su “invención”. Posteriormente sigue Montemayor diciendo:

Esta invención no solo se desarrolló en Europa del siglo XV al siglo XVII. Podemos afirmar que sigue diversificándose incluso en nuestros días por varias vertientes: por ejemplo, en el pensamiento económico europeo, en la evolución de la idea que de sí misma ha ido teniendo América desde las perspectivas anglosajonas e iberoamericanas y en los diversos cambios de la idea del mundo a partir de los pobladores originarios del nuevo continente (Montemayor, 2008).

Es decir, América fue y sigue siendo inventada, intervenida, transformada a la usanza europea y México no es la excepción. En ese sentido, la idea de invención de O’Gorman ayuda a pensar al Estado Mexicano a lo largo de la historia de las transformaciones que ha tenido el país en un nivel macro. Sin embargo, dado que nuestro propósito se enfoca en las relaciones entre sociedad y gobierno dentro del orden municipal y debido a que ya hemos hecho el recuento sobre la formación del municipio en Oaxaca, ahora es momento preguntarse cuál fue el resultado de ese largo proceso descrito en el apartado anterior. Es decir ¿cuáles son las características que tomó el municipio libre en un estado integrado por cientos de comunidades que contaban con formas propias de organización y de autogobierno como lo es Oaxaca?

Como ya se dijo arriba, el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que fue promulgada desde 1917 estableció que: “...los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, *teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...*” (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021) mandato que fue adoptado por todos y cada uno de los estados que integran la República Mexicana<sup>20</sup> de tal modo que hoy nuestro país se encuentra dividido en 2,471 municipios<sup>21</sup> distribuidos en 32 entidades federativas. Para el caso de Oaxaca, el Artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO) señala que: “el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.” (Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922) De tal modo, el territorio oaxaqueño se encuentra dividido actualmente en 570 municipios, siendo el estado con más municipios del país albergando al 23% del total nacional; los cuales se encuentran agrupados en treinta distritos rentísticos y judiciales<sup>22</sup> que, a su vez, se distribuyen ocho regiones culturales y geográficas, las cuales son ilustradas en la Figura 1.

---

<sup>20</sup> Ejemplos de otros estados son el artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Michoacán; el 2 de la Constitución Política de Chiapas, reconociendo que se integra por 125 municipios; el artículo 26 de la Constitución Política de Guerrero, siendo el artículo 27 donde reconoce que ese estado se integra por 81 municipios; los artículos 17 y 18 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa reconociendo la existencia de “18 municipios autónomos”; y así cada estado, en su respectiva Constitución, reconoce al municipio como la base organizativa interna.

<sup>21</sup> Fuente: INEGI <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

<sup>22</sup> De acuerdo con el artículo 113 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, “El Estado (...) para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en *distritos rentísticos y judiciales*”. Estos

Ahora bien, en contraste con lo que establece el artículo 115 constitucional, en Oaxaca los municipios no son la base de la organización territorial del estado. En efecto, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2018) emitió la división territorial del estado, reconociendo la existencia de un total de 3,844 “poblaciones”, de las cuales, 570 cuentan con la categoría administrativa de *cabecera municipal*, otras 821 son reconocidas como *agencias municipales* y a otras 1,597 poblaciones se les asignó la categoría administrativa de *agencia de policía*. Asimismo, asignó la denominación política de núcleo rural a 856 poblaciones sin designarles ninguna categoría administrativa. Es decir, la base de la organización territorial en Oaxaca son las comunidades que se encuentran al interior de los municipios y que por ese motivo las denominamos *submunicipalidades*, las cuales se cuantifican por cada distrito en la Tabla 2.1.

**Figura 2.1. Regiones geográficas y culturales de Oaxaca.**



Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Regiones\\_de\\_Oaxaca](https://es.wikipedia.org/wiki/Regiones_de_Oaxaca)

Es decir, el resultado del largo proceso de “invención” del municipio en el estado de Oaxaca, arrojó la conformación de 570 municipios. Dicho de otro modo, los centenares de repúblicas de indios fueron agrupadas en municipios, de las cuales 144 lograron la categoría de municipio al

---

distritos fueron dotados de una cabecera distrital que suele ser el municipio más grande del distrito; ahí se encontraban las sedes de las oficinas públicas de recaudación de impuestos y los juzgados de primera instancia. Hoy en día es posible que estos distritos ya no tengan la misma funcionalidad aunque muchas comunidades se sigue reconociendo.

haberse transformado previamente en Ayuntamientos, otras 416 obtuvieron la categoría de cabeceras municipales, mientras que el resto fueron agrupadas en esas 416 cabeceras bajo las categorías de agencias municipales o agencias de policía. Esto es lo que muestra la tabla 2.2.

**Tabla 2.1. Número de municipios y agencias por distrito en el Estado de Oaxaca.**

DISTRITO	MUNICIPIOS	AGENCIAS MUNICIPALES	AGENCIAS DE POLICIA	NÚCLEOS RURALES	TOTALES
CENTRO	21	12	31	1	65
COIXTLAHUACA	13	10	19	2	44
CUICATLAN	20	24	39	19	102
CHOAPAM	6	14	59	19	98
EJUTLA	13	18	20	8	59
ETLA	23	41	37	12	113
HUAJUAPAN	28	54	69	7	158
IXTLAN DE JUAREZ	26	23	22	0	71
JAMILTEPEC	24	30	92	37	183
JUCHITAN	22	38	111	55	226
JUQUILA	12	20	54	14	100
JUXTLAHUACA	7	26	61	45	139
MIAHUATLAN	32	40	35	37	144
MIXE	17	39	73	27	156
NOCHIXTLAN	32	33	62	11	138
OCOTLAN	20	13	14	0	47
POCHUTLA	14	26	44	87	171
PUTLA	10	34	66	53	163
SILACAYOPAPAM	19	25	24	3	71
SOLA DE VEGA	16	14	88	37	155
TEHUANTEPEC	19	28	51	31	129
TEOTITLAN	25	51	53	91	220
TEPOSCOLULA	21	20	40	5	86
TLACOLULA	25	17	21	32	95
TLAXIACO	35	60	86	78	259
TUXTEPEC	14	56	262	109	441
VILLA ALTA	25	16	12	3	56
YAUTEPEC	12	18	29	3	62
ZAACHILA	6	5	12	22	45
ZIMATLAN	13	16	11	8	48
<b>TOTAL</b>	<b>570</b>	<b>821</b>	<b>1,597</b>	<b>856</b>	<b>3,844</b>

*Fuente: elaboración propia a partir del decreto 1658 BIS, mediante el cual se aprobó la división territorial del estado libre y soberano de Oaxaca.*

**Tabla 2.2. Municipios con y sin comunidades-agencia por distrito en Oaxaca.**

DISTRITO	MUNICIPIOS		
	SIN Ag	CON Ag	TOTAL
CENTRO	9	12	21
COIXTLAHUACA	3	10	13
CUICATLAN	5	15	20
CHOAPAM	0	6	6
EJUTLA	5	8	13
ETLA	5	18	23
HUAJUAPAN	4	24	28
IXTLAN DE JUAREZ	12	14	26
JAMILTEPEC	3	21	24
JUCHITÁN	3	19	22
JUQUILA	3	9	12
JUXTLAHUACA	1	6	7
MIAHUATLAN	10	22	32
MIXE	1	16	17
NOCHIXTLAN	8	24	32
OCOTLAN	12	8	20
POCHUTLA	0	14	14
PUTLA	0	10	10
SILACAYOAPAM	3	16	19
SOLA DE VEGA	1	15	16
TEHUANTEPEC	5	14	19
TEOTITLAN	5	20	25
TEPOSCOLULA	5	16	21
TLACOLULA	12	13	25
TLAXIACO	6	29	35
TUXTEPEC	0	14	14
VILLA ALTA	14	11	25
YAUTEPEC	5	7	12
ZAACHILA	0	6	6
ZIMATLAN	4	9	13
<b>TOTAL</b>	<b>144</b>	<b>426</b>	<b>570</b>

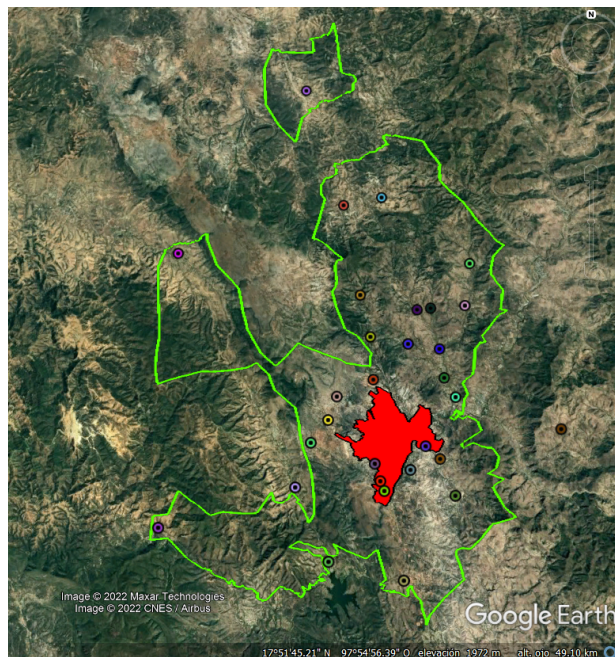
\*Ag = Agencia Municipal o de Policía

Para tener una mejor idea de la división intra-municipal que caracteriza a los 426 municipios de Oaxaca que cuentan con al menos una agencia municipal, la figura 2.2 muestra la conformación actual del municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, que es el que cuenta con mayor cantidad de Agencias dentro del Distrito de Huajuapán. Ahí vemos que el territorio de todo el



municipio es el que se delimita con la línea verde, pero también vemos que en su interior está un polígono de color rojo que delimita el territorio de la cabecera municipal que es la ciudad de Huajuapán de León, integrada por más de 100 colonias urbanas. Pero al interior de la línea verde también podemos encontrar a las 31 Agencias indicadas con círculos de diferentes colores<sup>23</sup>. Así, podemos afirmar que el municipio de Huajuapán está integrado por 32 poblaciones distintas.

**Figura 2.2. Conformación intra-municipal de Heroica Ciudad de Huajuapán de León.**



*Fuente: Elaboración propia.*

Ahora que sabemos cómo se integra actualmente el municipio oaxaqueño, es necesario preguntarse ¿qué función tiene esta subdivisión intra-municipal? y ¿qué relación tienen las Agencias con las cabeceras? Para lo cual, es necesario analizar con mayor detalle la posición que juega el municipio libre dentro de la estructura institucional del Estado Mexicano y de manera especial en Oaxaca, lo que revisaremos a partir de la evolución del 115 constitucional.

Efectivamente, el artículo 115 ha tenido varias reformas, 17 para ser exactas<sup>24</sup>, las cuales han venido fortaleciendo cada vez más al municipio como la base del federalismo mexicano. Dentro

---

<sup>23</sup> No es posible colocar los polígonos de las comunidades-agencia ya que no se cuenta con dicha información ni en la plataforma oficial del INEGI ni en la información que resguarda el municipio.

<sup>24</sup> Dato extraído de la página oficial de la Cámara de Diputados LXV Legislatura: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm) consultado en fecha 12 de marzo de 2022.

de esos cambios, considero importante resaltar aquí el contenido de la reforma realizada en 1999 donde el municipio pasó de ser una unidad meramente “administrativa” producto de una descentralización territorial a ser un *orden de gobierno*. En efecto, de acuerdo con María Guadalupe Fernández (2015), antes de dicha reforma, el párrafo I del artículo 115 de la CPEUM rezaba: “cada municipio será *administrado* por un Ayuntamiento” mientras que ahora dice: “cada municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento”. De tal forma, en el último texto emitido el 18 de noviembre de 2022, vigente en el momento en que se escribe este documento, la fracción II del artículo 115, establece que:

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 1917).

Por otro lado, de acuerdo con la fracción III del mismo artículo:

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 1917)

Y en su fracción IV establece que:

Los municipios administrarán libremente su hacienda (...). Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 1917)

Como podemos ver, el *municipio libre* es la estructura formal que representa al Estado Mexicano a nivel local y para ello se le reconoció como un orden de gobierno que gradualmente ha venido gozando de una relativa autonomía frente a los gobiernos de los estados y de la federación, lo que se traduce en una gran cantidad de atribuciones políticas, administrativas, fiscales y presupuestales que le permiten gestionar el desarrollo al interior de su territorio. Pero ¿cómo se operan todas estas atribuciones en Oaxaca, donde como ya vimos, el municipio no es la base de la organización territorial, sino que existen cabeceras y agencias que tienen un origen indígena? Desde la perspectiva del actual estado “cotidiano-institucional” que hemos tomado del enfoque

conceptual de Alberoni (1984), podemos encontrar una respuesta en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (Ley Orgánica).

En efecto, la Ley Orgánica en su capítulo IV del título IV que se refiere a las Autoridades del Ayuntamiento reconoce a las submunicipalidades la posibilidad de nombrar a sus propias autoridades, las cuales serán “auxiliares” del Ayuntamiento, tal como lo establecen los siguientes artículos:

**ARTÍCULO 76.-** Son autoridades auxiliares del Ayuntamiento:

I.- Los agentes municipales;

II.- Los agentes de policía,

III.- Los representantes de Núcleos Rurales, y

Por cada agente municipal, de policía y los Representantes de Núcleos Rurales habrá un suplente.

**ARTÍCULO 77.-** Los agentes municipales, de Policía y los Representantes de Núcleos Rurales, *actuarán en sus respectivas demarcaciones* y tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de esta Ley y disposiciones complementarias, *el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes del lugar donde actúen.* [...]

**ARTÍCULO 80.-** Corresponden a Los Agentes Municipales, de Policía y los Representantes de Núcleos Rurales las siguientes obligaciones:

I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y reglamentos que expida el Ayuntamiento, así como las disposiciones legales federales y estatales y reportar al Presidente Municipal, las violaciones a las mismas;

II.- Informar al Presidente Municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;

III.- Cuidar el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar; reportando ante los cuerpos de seguridad pública las acciones que requieran de su intervención;

IV.- Promover el establecimiento de los servicios públicos y vigilar su funcionamiento;

V.- Promover y participar en la sanitización de los mercados y centros de abasto, coordinadamente con su Ayuntamiento;

VI.- Promover la integración de comités de colaboración ciudadana como coadyuvantes en las acciones de bienestar de la comunidad;

VII.- Informar anualmente a la asamblea general de la población, sobre el monto, destino y aplicación de los recursos proporcionados por el Ayuntamiento, y de las labores de gestión realizadas;

VIII.- Informar al Ayuntamiento sobre el destino y aplicación de los recursos ministrados por éste y remitirle en forma mensual la documentación comprobatoria respectiva; así informar al Ayuntamiento la recaudación por concepto agua que hayan realizado, por sí o a través de sus comités.

IX.- Cuidar y proteger los recursos ecológicos con sujeción a la ley aplicable;

X- Participar en el Concejo de Desarrollo Social Municipal para la priorización de sus obras;

XI.- Las demás que le señalen las leyes, reglamentos o acuerdos del Ayuntamiento. (Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2010)

Como se puede apreciar, en el estado de Oaxaca la división interna de los municipios que cuentan con Agencias Municipales o de Policía *no solo es territorial, sino que también ocurre una división política y administrativa debido a que ciertas responsabilidades atribuidas a los municipios a nivel constitucional, son transferidas formalmente a las Agencias a nivel local*; en términos políticos porque se le reconoce como “autoridad” a quien representa a una agencia municipal, agencia de policía o núcleo rural; en términos administrativos porque estas autoridades deben auxiliar al Ayuntamiento para ejercer las funciones que le fueron conferidas dentro de su “respectiva demarcación”, es decir, el Ayuntamiento Municipal gobierna a las Agencias, desde la Cabecera a través del Cabildo y de su estructura administrativa que incluye a las autoridades auxiliares.

Hasta acá, ese arreglo institucional parece tener sentido pues la supuesta descentralización territorial como la división administrativa y política intra-municipales, en teoría abonarían a una mejor operación al momento de distribuir los bienes y servicios que contribuirían al mejoramiento de las condiciones de vida de las Agencias. Por lo que se puede conjeturar que el Estado Revolucionario establecido desde 1917 pareciera dar cobertura de sus ideales democráticos y sociales hasta el último rincón de las comunidades oaxaqueñas, quizás a esto se refieran algunos analistas cuando afirman que el municipio es la estructura más cercana a la gente. En tal sentido, el diseño de los presupuestos de ingresos y egresos de los municipios en Oaxaca parece tener consistencia, al menos en términos formales. Es decir, el presupuesto debe servir para hacer realidad al interior de los territorios municipales, aquéllos ideales logrados e instituidos en el marco normativo que rige al municipio y en el caso de Oaxaca, para hacer operativa la relación entre Ayuntamientos y Agencias. A este respecto, la Ley General de Ingresos Municipales del estado de Oaxaca (LGIMEO) en su artículo 11, establece nueve conceptos de los que puede recibir ingresos cualquier municipio en el estado de Oaxaca, estos se describen en la tabla siguiente:

**Tabla 2.3. conceptos de ingreso según la Ley General de ingresos municipales del Estado de Oaxaca para el año fiscal 2023.**

<b>CONCEPTO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>IMPUESTOS</b>	Como su nombre lo dice se trata de impuestos que tiene permitido recaudar el municipio como impuestos sobre los ingresos (rifas, sorteos, loterías y concursos); sobre diversiones y espectáculos públicos: impuestos sobre el patrimonio donde se incluye el predial, la traslación de dominio, sobre el fraccionamiento o fusión de inmuebles, etcétera; y las cuotas y aportaciones de seguridad social.
<b>CONTRIBUCIONES DE MEJORAS</b>	Se refiere a las contribuciones de mejoras por obras públicas. Presumiblemente es aquí donde se reportan las aportaciones que hacen los ciudadanos cuando son beneficiarios de alguna obra de agua potable, electrificación, drenaje, pavimentación, entre otras. Estas contribuciones van desde el 10% hasta el 30% según lo establezca cada Ayuntamiento. En algunos casos esta aportación es conocida como el diezmo o el moche.
<b>DERECHOS</b>	Se refiere a la recaudación que el municipio genera por el uso de mercados, panteones, rastro, alumbrado público, aseo, servicio de calles parques y jardines, certificaciones, constancias y legalizaciones, licencias y permisos o autorizaciones para enajenación de bebidas alcohólicas, agua potable, drenaje y alcantarillado, inspecciones y vigilancia, y supervisión de obras. Es decir, según esto, no es lo mismo la construcción de una obra que el uso.
<b>PRODUCTOS</b>	Este ingreso proviene de la venta o renta de productos, bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
<b>APROVECHAMIENTOS</b>	Se refiere principalmente a los ingresos por infracciones por faltas administrativas, falta de carácter fiscal o por el arrendamiento de inmuebles de dominio público como parques, jardines, calles, banquetas, puentes, postes, etcétera
<b>PARTICIPACIONES Y APORTACIONES</b>	Son en esencia las aportaciones del ramo 33 y las participaciones del ramo 28 que provienen de la Federación y que son establecidos y regulados por la Ley de Coordinación Fiscal
<b>CONVENIOS</b>	Se refiere a los recursos que ingresen al municipio mediante convenios con los gobiernos federales, estatales o con organizaciones de la sociedad civil, o particulares.
<b>TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS.</b>	Como su nombre lo dice, se refiere a transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas provenientes de la federación, del estado, de subsidios y otras ayudas sociales.
<b>INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO.</b>	Se refiere a los ingresos que provienen de las utilidades derivadas de financiamientos destinados a obras públicas y proyectos productivos.

*Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 11 de la LGIMEO.*

Visto de esa manera podemos afirmar que los Ayuntamientos tienen un amplio catálogo de conceptos por los que pueden obtener ingresos y de los cuales disponer para realizar todas y cada una de las funciones, atribuciones, obligaciones y facultades que le fueron conferidas por la Constitución Federal, la Constitución Local y por la Ley Orgánica, es decir, para hacer realidad el desarrollo al interior de su territorio. Sin embargo, al revisar los montos que realmente ingresan en cada concepto, la evaluación de este arreglo institucional no resulta tan optimista.

Efectivamente, según la información oficial de la Ley de Ingresos de Huajuapán de León para el ejercicio fiscal 2022, que fue aprobada en fecha 12 de febrero del año 2022 por el Congreso Local, el monto total de ingreso calculado para ese año fue de 295 millones 40 mil 22 pesos con 94 centavos. De ello, el 83.62%, o sea, 8 de cada 10 millones provienen del concepto “participaciones, aportaciones, convenios, incentivos, derivados de la colaboración fiscal” es decir, se trata de las participaciones federales conocidas como **ramo 28** y de las aportaciones federales conocidas como **ramo 33** y en el caso particular de este municipio también 470 mil pesos provienen de algún convenio firmado. En segundo lugar, pero muy por debajo se encuentra el concepto “derechos” con un monto total de 23 millones 590 mil 44 pesos con 45 centavos, que significa solo el 8% de los ingresos totales. En tercer lugar, se encuentran los impuestos, donde se incluye el predial cuyo logro en el siglo pasado pronosticaba mayores ingresos, sin embargo, para Huajuapán únicamente significan el 6.97% de los ingresos totales. Y finalmente, alrededor de 4 millones que representan poco más del 1% son ingresos que provienen de las contribuciones de mejoras, de los productos y de los aprovechamientos, mientras que el resto de los rubros no aportan ni un solo peso. Esta información se desglosa en la Tabla 2.4.

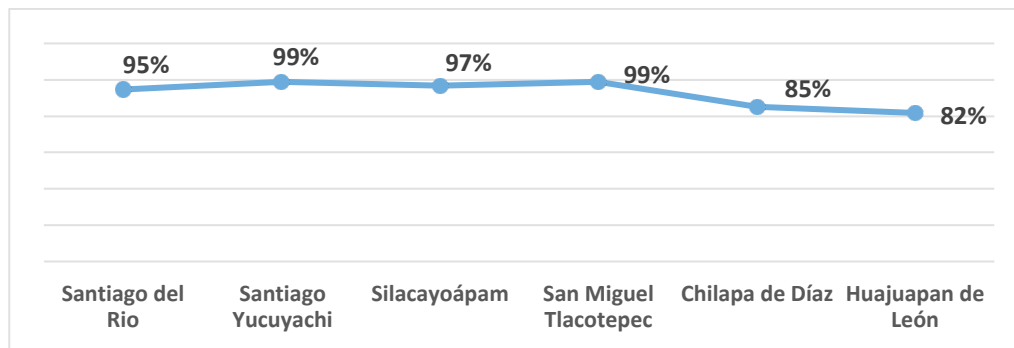
**Tabla 2.4. Ingresos de la Hacienda Pública Municipal de Huajuapán de León para el ejercicio fiscal 2022.**

CONCEPTO	MONTO	PORCENTAJE
Impuestos	\$ 20,569,928.40	6.97%
Contribuciones de mejoras	\$ 1,155,004.20	0.39%
Derechos	\$ 23,590,044.45	8.00%
Productos	\$ 1,866,761.40	0.63%
Aprovechamientos	\$ 1,146,081.30	0.39%
Participaciones, aportaciones, convenios, incentivos, etc.	\$ 246,712,201.09	83.62%
Participaciones (ramo 28)	\$ 137,887,962.45	
Aportaciones (ramo 33)	\$ 108,354,235.82	
Convenios	\$ 470,000.94	
Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones.	\$ 1.05	0.00%
Ingresos derivados de financiamientos	\$ 1.05	0.00%
<b>Ingresos totales anuales</b>	<b>\$ 295,040,022.94</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ingresos de Huajuapán de León para el año 2022.*

Esta estructura en la distribución de los ingresos se observa en la gráfica 2.1 para los seis municipios cuyas experiencias están sirviendo de base para este trabajo, y que se analizarán con mayor detenimiento en el capítulo tercero.

**Gráfica 2.1. Porcentaje de ingresos provenientes del ramo 28 y 33 para el año 2020, en relación al total de ingresos en seis municipios de la Mixteca.**



*Fuente: Elaboración propia con base en datos de las Leyes de Ingresos de cada municipio presentado para el año 2020, descargados del Periódico Oficial de Oaxaca.*

Ahora bien, en relación a los ingresos para las Agencias Municipales y de Policía, la Ley Orgánica, antes de la reforma realizada en el año 2020, decía en su artículo 81 que:

Las autoridades auxiliares no podrán administrar más recursos que los recibidos para los gastos de administración y funcionamiento de sus oficinas. No podrán ejecutar obras en forma directa, salvo las que autorice el Ayuntamiento (Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2010)

Es decir, cuando nos preguntábamos al final del capítulo anterior ¿qué es lo que lleva a las comunidades-agencia a seguir “molestando” a los Ayuntamientos Municipales para solicitarles obras, servicios, etcétera? Bueno, todo lo anterior contribuye para estar en condiciones de responder. Como podemos darnos cuenta los arreglos institucionales que enmarcan el funcionamiento del municipio en Oaxaca conjuntan dos condiciones que limitan la autonomía comunitaria de las Agencias Municipales para el manejo de presupuesto: (i) por un lado, los Ayuntamientos Municipales son los que por mandato constitucional, reciben y administran el presupuesto de los ramos 28 y 33, destinado por el Estado para el desarrollo local; (ii) por el otro, según la Ley Orgánica, las Agencias Municipales y de Policía no pueden administrar recursos. De tal modo, lo que les queda es recurrir a los Ayuntamientos para que apliquen recursos, ya sea para una obra, un servicio público, seguridad, etcétera en sus comunidades. De ese modo se explican las actuales disputas por los recursos que se vienen dando entre Ayuntamientos y Agencias desde principios del presente siglo. En ese sentido, a continuación, presentamos algunas experiencias concretas que ilustran de mejor manera las características que pueden presentar estas disputas.

Una experiencia interesante es la que vivieron las Agencias de Policía de Reyes, Ramírez, Tabaco, El Castillo y Dolores quienes en 1943 se segregaron del municipio de Santiago Huajolotitlán para adscribirse a la cabecera de Huajuapán de León<sup>25</sup>. De acuerdo con la tradición oral que se cuenta en la microrregión, esta acción derivó de los malos tratos que su antigua cabecera municipal tenía con los habitantes de las rancherías mencionadas. Particularmente, se cuenta que en aquella época estas comunidades no contaban con un panteón dentro de sus territorios, de tal modo que se veían obligados a enterrar a sus difuntos en el panteón municipal de Huajolotitlán, sin embargo, en alguna ocasión la autoridad municipal no dio permiso, e incluso se dice que se llegó a encarcelar al muertito. Esta acción indignó tanto a la gente que iniciaron el cambio de cabecera y posteriormente, las comunidades de Dolores y El Castillo se cooperaron para adquirir un terreno que hasta la fecha les ha servido de cementerio. Después hicieron lo mismo las otras tres comunidades pues actualmente todas cuentan con su panteón comunitario. Ahora bien, hasta donde se sabe, las comunidades involucradas en esta experiencia no solicitaron la creación de un nuevo municipio, sino que se adscribieron al municipio vecino, lo que nos hace pensar que, o había desconocimiento de que podrían solicitar la creación de un nuevo municipio, o bien, existía fe en el potencial de la figura del municipio libre. Y bueno, aunque este ejemplo es de los años cuarenta, 80 años después y ya con reformas que deberían mejorar el funcionamiento del municipio, las cosas no parecen ser muy distintas pues esas mismas Agencias, hoy en día, no reciben ningún tipo de apoyo para el mantenimiento de sus panteones.

Un ejemplo más actual de cómo operan las relaciones entre Ayuntamientos y Agencias, es el procedimiento para la construcción de obras públicas. En efecto, de acuerdo con la fracción X del artículo 80 de la Ley Orgánica, los agentes municipales y de policía, cada año deben “participar en el Concejo de Desarrollo Social Municipal [CDSM] para priorizar sus obras”, es decir, mediante dicho órgano los Agentes entregan a las autoridades municipales la relación de obras que cada Agencia<sup>26</sup> prioriza y a partir de ahí el CDSM debe programar la distribución del presupuesto municipal, específicamente los recursos del ramo 33. Sin embargo, los casos de Dolores y El Castillo en 2020, el de las agencias que se movilizaron en Huajuapán durante el

---

<sup>25</sup> El decreto que oficializa este cambio de cabecera es el número 295 que se encuentra en el Periódico Oficial del estado de Oaxaca publicado en fecha 12 de junio de 1942, tomo XXV, Número 24.

<sup>26</sup> En este Consejo de Desarrollo Social Municipal también participan las colonias urbanas, las escuelas, los Institutos de la Mujer, los Centros de Atención Múltiple, las organizaciones sociales, etcétera.



bienio 2017-2018, así como los demás ejemplos tanto de la región Mixteca como del estado donde se reclama la poca o nula realización de obras, que se detallaron a lo largo del capítulo anterior, muestran que la participación de los Agentes Municipales y de Policía en estos órganos no garantiza que sus obras se ejecuten. Más bien, todo apunta a que es la palabra del presidente municipal en turno y en raras ocasiones también de la Comisión de Hacienda, la Regiduría de Obras o el Cabildo, las que definen la dirección del ramo 33. Por lo que el CDSM parece más un mecanismo de legitimación que de auténtica deliberación. Y a veces el Cabildo también termina fungiendo ese papel. Por ejemplo, en el caso de San Francisco Higos, el Cabildo y la Regiduría de Obras de Santiago del Río tenían poco conocimiento sobre la aplicación del ramo 33 y poca incidencia en las decisiones pues como dicen los compas de la comunidad, el Presidente, el Síndico y “*el asesor*” eran quienes llevaban las propuestas de obra “planchaditas” solo para que el Cabildo levantara la mano a favor sin mayor análisis ni cuestionamiento. En efecto, llama la atención que el Cabildo Municipal de Santiago del Río en 2020, haya aprobado un proyecto de obra de agua potable por un valor de 7 millones de pesos, el cual consideraba llevar el agua por tubería desde un paraje llamado Cañada de Lobo hasta San Francisco Higos, recorriendo poco más de 50 kilómetros de distancia, atravesando territorios ajenos que podrían generar un conflicto intercomunitario. Además, el monto que ese año recibió Santiago del Río por concepto de ramo 33 apenas alcanzaba los 2 millones 939 mil 776 pesos con 29 centavos, es decir, no llegaba ni a la mitad del monto total requerido para dicha obra, por lo que de haberse realizado, se hubiese comprometido el 100% del ramo 33 durante al menos dos años, solo para esa obra, o sea, sin considerar las necesidades de obra de la cabecera municipal. Durante el capítulo tres veremos el desenlace de esta experiencia, por ahora ilustra las prácticas que lejos de lo establecido en la Constitución Federal, en la Constitución Local y demás leyes que ya describimos arriba, se realizan por parte de presidentes y Ayuntamientos. Por su parte, los casos de Dolores y El Castillo en Huajuapán de León, a juzgar por la forma en que se canceló y disminuyó, respectivamente, el presupuesto de sus obras en el año 2020, pareciera indicar que esta decisión se operó como en Santiago del Río, es decir, a la usanza del presidencialismo municipal. No obstante, cada año San Francisco Higos *tiene* que asistir al CDSM para solicitar los recursos.

Por su parte, la comunidad de Santo Domingo Nundo, ubicada en el municipio de Villa de Chilapa de Díaz, también ayuda a visualizar las tensiones entre cabeceras y agencias, o mejor

dicho, entre Ayuntamientos y Agencias. En el año 2022, la Asamblea General de dicha comunidad, decidió solicitar ante el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP) del Gobierno Federal, la donación de un tractor agrícola con el fin de elevar la producción de maíz en los terrenos comunales cuya cosecha contribuye a la alimentación básica de los hogares de la comunidad, quienes pagan un costo de recuperación sumamente bajo por el grano. Sin embargo, a pesar de que el INDEP contestó que estaba en condiciones para realizar dicha donación, pedía que la solicitud fuera realizada por el presidente municipal de Villa de Chilapa de Díaz. Es decir, las autoridades de las Agencias Municipales no pueden realizar estas gestiones de manera directa con la federación, por lo que esta comunidad tuvo que remitirse con el entonces presidente quien cobró a la comunidad los gastos de traslado para acudir a la Ciudad de México para darse de alta en el sistema de la dependencia. Al final, el tractor no se pudo obtener porque el INDEP no contaba con unidades disponibles para la donación, sin embargo, siguen todavía pidiendo el “favor” al presidente municipal para que gestione dicha maquinaria.

Como es posible apreciar claramente con las experiencias anteriores, las Agencias Municipales y de Policía viven una continua tensión entre el agravio y la anestesia moral (Moore, 1989) que se genera entre el despojo de sus atribuciones comunitarias por parte del Estado Moderno a través del municipio que es su “base” y la esperanza que les inyecta cada campaña electoral local o federal para mejorar sus condiciones de vida. Entre estos límites yace latente la posibilidad de prender la mecha de la movilización o de postergar la acción ciudadana. De tal modo pareciera que, a las comunidades oaxaqueñas, que son eminentemente rurales, ya sean cabeceras o agencias, les viene sucediendo como al pequeño productor campesino que termina vendiendo su cosecha al precio que sea con tal de recuperar un poco de su inversión para cubrir algunas necesidades de su familia, es decir, las Agencias Municipales y de Policía en Oaxaca, parecen seguir adecuándose a la realidad histórica que se les presenta con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida.

### **2.3. La identidad indígena actual desde un enfoque de derechos colectivos.**

Como quedo claro desde el primer apartado de este segundo capítulo, las Agencias Municipales y de Policía son, por decirlo de alguna manera, las “nietas” de las repúblicas de indios y “bisnietas” de los señoríos de las diferentes culturas que habitaban el territorio de Oaxaca antes de la llegada de los españoles. Sin embargo, el largo proceso de formación del municipio en

Oaxaca ha venido desmantelando lentamente las instituciones indígenas hasta llegar a la configuración actual del municipio libre donde las comunidades indígenas ahora llamadas Agencias Municipales y de Policía, se encuentran subordinadas a los Ayuntamientos Municipales. De manera paralela, ese proceso ha debilitado de manera importante la identidad indígena en dichas comunidades al grado de que hoy en día a pesar de sus prácticas comunitarias, dudan, desconocen o hasta niegan su origen indiano. De tal modo, en este apartado se revisan de manera crítica los enfoques folclóricos y discriminatorios que el Estado Mexicano ha difundido para la identificación de “lo indígena” a lo largo de su formación y se contrasta con el enfoque de derechos indígenas que se estableció a partir del 2001 mediante la Reforma Constitucional en materia indígena, enfoque que es necesario difundir entre las Agencias Municipales y de Policía. Esto con el fin de comprender que el actual movimiento indígena por el presupuesto directo, en realidad está relacionado con las banderas de la autonomía, autogobierno y libre determinación de las comunidades indígenas.

Es bastante común escuchar que Oaxaca es un estado con una riqueza cultural muy grande debida a los pueblos indígenas que ahí viven. Por su parte, los políticos oaxaqueños cuando están en campaña aprovechan para resaltar su origen indígena a través de usar ropas “típicas” como lo hicieron en 2022 las y los candidatos a la gubernatura del estado para obtener mayor simpatía de la gente. Esta identidad también suele manifestarse anualmente en la *guelaguetza* que se realiza durante el mes de julio donde se exhibe música y danza que supuestamente es originaria de las culturas indígenas. Asimismo, en los últimos años, algunos Ayuntamientos de la región comenzaron a promover el “viernes cultural” que consiste en que los funcionarios utilicen ropa “típica” con el fin de promover la “cultura indígena”. En ese contexto, nos preguntamos ¿será que lo indígena únicamente es folclor? o ¿qué es eso que llaman indígena?

A esa pregunta intentaron responder también los propios habitantes de ocho Agencias Municipales y de Policía ubicadas en distintos municipios de la región Mixteca de Oaxaca. Efectivamente, durante una serie de talleres que el equipo del Comité de Fortalecimiento Indígena (COFRADÍA) realizó durante el año 2021 con fondos del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), logró captar un espectro amplio de respuestas sobre qué significa ser indígena. De acuerdo con el informe del proyecto:

La mayoría lo asocia directamente con hablar una lengua indígena, en este caso, el mixteco. En menor medida, lo indígena también se asocia con elementos folclóricos como las prácticas

agrícolas, la vestimenta, la gastronomía y las tradiciones, sin embargo, también hubo personas que expresaron que ser indígena es humillante ya que se asocia con ciertas características físicas, con la pobreza y con la ignorancia. Es decir, se percibe un grado elevado de desmantelamiento de la identidad indígena, prevaleciendo en el imaginario de las comunidades, ideas folclorizadas y negativas hacia lo indígena por el hecho de que históricamente han sido discriminados por la sociedad no indígena, por las dependencias de gobierno y entre las mismas comunidades (COFRADÍA, 2021)

Como vemos, los criterios que frecuentemente usa la gente que vive en las Agencias Municipales y de Policía para identificar a una persona, comunidad o pueblo como indígena han sido criterios racistas y discriminatorios. Pero esto no es casual, sino que tiene que ver con las políticas emprendidas no solo durante el proceso colonizador de América Latina, sino por los Estados-Nación que se formaron y que intentaron diversos mecanismos de asimilación o desmantelamiento del sector indígena. Efectivamente, para el caso de México, a fines de los años cuarenta se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) con la finalidad de “asimilar” o “integrar” a la población indígena al moderno estado nacional, es decir, sin reconocer que había otra forma de organizar la vida desde la perspectiva propia de las comunidades. Posteriormente, en el año 2003 el INI se convirtió en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la cual emitió un “catálogo” donde se establecía que las comunidades consideradas como indígenas, serían aquellas que tuvieran 40% o más de población hablante de lengua indígena; las que tuvieran un menor porcentaje serían consideradas “con presencia indígena”; y las que no tuvieran hablantes simplemente no eran indígenas. Estos criterios unilaterales en la medida que se establecieron desde el Estado y reduccionistas en cuanto que el único indicador era la lengua, limitaron a las Agencias Municipales y de Policía que no acreditaban tal requisito, el acceso a los recursos de tal dependencia, aumentando la discriminación intercomunitaria hacia quienes si hablaban dicha lengua. En ese sentido, los habitantes de Santa Rosa de Juárez, durante los talleres mencionados, admitían que cuando eran niños, la palabra indio se le atribuía de manera peyorativa a los que vivían en la cabecera municipal ya que hablaban mixteco. Mientras que los ciudadanos de San Juan Huaxtepec, en el municipio de Silacayoápam recordaban que algunos le llamaban *Tu'un dasi*, a la lengua mixteca, lo que significa *palabra torcida o palabra fea* en referencia a que los mixtecos hablaban tropezando con el castellano. No obstante, el profesor Othón Peral, originario de esta comunidad, explicaba que eso era una distorsión originada por la discriminación que había hacia las comunidades indígenas y que permeó al interior de las

comunidades, ya que el nombre adecuado de su lengua—decía el profesor Othón—es *Tu'un savi* que significa *palabra de la lluvia*.

Entonces sino es la lengua ni la vestimenta, ni las características físicas ¿qué chingaos es eso a lo que llaman “indígena”? Para dar una respuesta es necesario recordar que un logro del movimiento neo zapatista de los años noventa fue la reforma constitucional del 2001 en materia indígena, que se basó en la Ley Cocopa y que si bien fue mutilada en sus planteamientos más importantes, también es cierto que se establecieron avances importantes como el hecho de establecer a quienes aplican las disposiciones en materia de derechos colectivos o derecho indígena. Estos criterios se encuentran establecidos en el Artículo Segundo de la Constitución Federal, que a la letra dice:

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 (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021)

Efectivamente, esta característica se cumple para el estado de Oaxaca pues en aquél siglo básicamente todo su territorio estaba dominado por mixtecos y zapotecos, entre otras etnias minoritarias, incluso la misma Constitución Local reconoce en su artículo 16 que:

El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. [...] Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triques, Zapotecos y Zoques (Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922).

Más adelante, el artículo 115 agrega que “conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. A este respecto Benjamín Maldonado (2003) dice que:

Una característica básica de la vida india en Oaxaca, y podríamos decir que en toda Mesoamérica, es su carácter colectivista. (...) Se trata de la forma normal de vida en estas comunidades, por lo que no es forzosamente explícita, pero siempre está presente y se hace evidente sobre todo cuando alguna actitud individualista la confronta (Maldonado, 2003)

En ese sentido, Floriberto Díaz (2003) esclarece que las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas de esa forma de vida colectiva, son los siguientes: (a) la Tierra como madre y como territorio; (b) el consenso de la asamblea para la toma de decisiones; (c) el servicio gratuito como ejercicio de autoridad; (d) el trabajo colectivo como un acto de recreación y (d) los ritos y ceremonias como expresión del don comunal.

En efecto, difícilmente encontraremos en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) los polígonos que muestren el territorio de cada una de las Agencias municipales o de policía, a excepción de que sean poseedoras de tierras comunales o ejidales, los cuáles a veces pueden o no coincidir con la delimitación de las comunidades, sin embargo, la gente al interior de ellas reconoce un territorio propio, mientras que en las cabeceras de los municipios grandes y urbanizados como Huajuapán de León, difícilmente se tiene conciencia de la existencia y condiciones del territorio municipal, prevaleciendo la pequeña propiedad individual.

Por otro lado, las Agencias Municipales y de Policía conservan sus Asambleas Comunitarias como la máxima autoridad a diferencia de los municipios donde rige el Presidente Municipal, habiendo casos donde el que controla las decisiones es un contratista que monopoliza la ejecución de obra, siendo pocos los casos donde hay contrapeso al interior del Ayuntamiento, sin embargo, un ciudadano común y corriente no tiene derecho a voto en el cabildo municipal. Respecto al servicio gratuito en el cargo de autoridad continúa, aunque como veremos en el capítulo siguiente, esta institución comienza a ser desmantelada por diversos factores. No obstante, cada año se nombra a la comandancia, a comités de agua potable, escuelas, obras, de salud, de obras, etcétera. En contraste, los concejales de los Ayuntamientos Municipales reciben “dietas” que sobre todo en municipios grandes, suelen ser sumamente altas. En el caso de Huajuapán de León las dietas alcanzan más de 40 mil pesos mensuales para regidores y más de 50 mil pesos para el/la presidente/a municipal. Cantidades que jamás recibirá un Agente Municipal o de Policía.

El trabajo colectivo se expresa mediante distintas formas de participación como en los tequios, las cooperaciones, las aportaciones a obras públicas, etcétera. Y aunque ya bastante mezcladas con la fe católica, las festividades y rituales siguen vigentes, como es en Dolores, Ramírez, Yuxichi, y otras comunidades que suben al cerro del *Yucudane* para pedir agua de lluvia. Asimismo, cada Agencia Municipal y de Policía tiene un calendario de fiestas entorno a las cuales se organiza la vida de la comunidad.

De acuerdo con Jaime Martínez Luna (citado en Carlos Rodríguez, 2003) también se agregan a estos elementos el Consejo de Ancianos “como un espacio fundamental de la estructura política, en el que participan las personas que por su experiencia y conocimiento pueden servir de concejeros para situaciones relevantes o complicadas para la vida de la comunidad” (Rodríguez, 2009). Estas personas ocupan posiciones relevantes en las comunidades

como en San Francisco Higos donde se les denominan personas “caracterizadas” que son los y las que tienen experiencia por haber pasado por distintos cargos de autoridad y cuya reputación es honorable. Una de las funciones de estas personas caracterizadas en San Francisco Higos se expresa durante el acto de entrega-recepción entre autoridades tradicionales, donde se realiza un ritual que consiste en una procesión donde el pueblo acompaña a las autoridades salientes y entrantes hacia el interior de la iglesia donde algún ciudadano o ciudadana caracterizada dirige un discurso a la autoridad entrante recordándole la centralidad de ejercer la autoridad por el bien común, sin dividir al pueblo y de manera honrada, así como reitera el respaldo de todo el pueblo para terminar su encargo con honorabilidad destacando que puede pedir el apoyo que crea conveniente. Por su parte, en comunidades cercanas a las ciudades como es el caso de Dolores, el Concejo Consultivo funcionó de manera importante durante la pandemia por COVID-19, sin embargo, este caso lo revisaremos en el capítulo tres.

Continuando con lo que establece el Artículo 2 Constitucional, “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*. (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021) En ese sentido, la categoría “comunidad” es una unidad menor y concreta que se encuentra al interior de un pueblo. Por ejemplo, Dolores, San Francisco Higos, El Castillo, Santo Domingo Nundó, etcétera serían diferentes comunidades que pertenecen al Pueblo Mixteco, en tanto cada una de ellas cuenta con su propio territorio y sus propias formas de organizar el trabajo, el poder, las relaciones sociales y las fiestas comunitarias, es decir, en tanto organizan la vida en su interior reconociendo autoridades propias. A diferencia del municipio libre, donde las decisiones son tomadas por un grupo reducido de personas que se denomina Ayuntamiento Municipal<sup>27</sup> que toman decisiones en supuesta representación de todos los habitantes del municipio, en las Agencias Municipales y de Policía, las decisiones son tomadas en una Asamblea General, que es un órgano que analiza y delibera los asuntos que se presentan en la comunidad, mediante la participación directa de sus integrantes; además, no es el Agente Municipal o de Policía sino la Asamblea General la que es reconocida como la máxima autoridad de las comunidades-agencia mientras que en el municipio es el Ayuntamiento o el Presidente Municipal. Por otro lado, estas instituciones tienen mucha

---

<sup>27</sup> El Ayuntamiento Municipal no solo se integra en los 153 municipios oaxaqueños que se rigen por partidos políticos, sino que también se forma en los 417 municipios que se rigen por usos y costumbres.

antigüedad pues cuando preguntamos a sus integrantes desde cuándo realizan asambleas, o desde cuando eligen a su agente municipal, la gran mayoría contestan que no se acuerdan porque eso viene de muy atrás.

Finalmente, un tercer criterio que establece la Constitución es el llamado **derecho a la auto adscripción**, cuyo criterio fundamental es la **conciencia de serlo**. De acuerdo con el Segundo Constitucional “La *conciencia de su identidad indígena* deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas” (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021) Este criterio es de suma importancia pues aclara la gran duda tanto de la sociedad como del gobierno sobre ¿quiénes son indígenas? Es decir, en ninguna de sus partes, el Artículo Segundo dice que la vestimenta, la apariencia física, las prácticas folclóricas como las danzas, bailes o música son criterios para identificar a una persona, a una comunidad o a un pueblo indígena, mucho menos la lengua como lo estableció la CDI en su catálogo de comunidades indígenas. Es a partir del año 2018 cuando la CDI se transformó en el actual Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) que han comenzado a hacer operativos los criterios del Artículo Segundo Constitucional en favor de las comunidades indígenas del país. Esto se está haciendo mediante la creación de un nuevo catálogo de comunidades indígenas donde cada Asamblea Comunitaria decide su auto adscripción, o sea, decide si se identifica como comunidad indígena o no. Por lo que, en cierta medida, no es el Estado el que decide quien tiene acceso a los derechos colectivos indígenas, sino que es una elección que para el caso de las Agencias Municipales y de Policía dependerá de sus propios mecanismos de toma de decisión por usos y costumbres. No obstante, la autoadscripción conlleva nuevos desafíos como la confrontación interna con sectores minoritarios al interior de las comunidades que por diversos motivos niegan este origen con cierto coraje o dolor, tal es el caso de un ciudadano de la Agencia de Policía Dolores que, al momento de preguntar si se consideraba indígena respondió: “¿Acaso me ven que ando con penacho? ¡los indios ya se acabaron! ¡Aquí somos mestizos!” (COFRADÍA, 2021), mientras que un ciudadano de la Agencia de Santa Rosa de Juárez decía “se acabaron los indios... cuando llegaron los españoles nos convertimos en mestizos... indio es una palabra que humilla” (COFRADÍA, 2021), estas



expresiones nunca faltan en las Agencias Municipales, lo cual es natural después de 500 años de racismo, discriminación y desprecio por eso que se ha llamado “indígena”<sup>28</sup>.

Contrario a lo que sucede en algunas Agencias Municipales, los Ayuntamientos que se rigen por partidos políticos son los que si quieren que las cabeceras donde se asientan estén contempladas como indígenas pues significa acceso a más presupuesto público. Una experiencia ilustrativa que nos comparten los integrantes de COFRADÍA ocurrió en el Foro Regional de Consulta a los pueblos indígenas y afroamericano que organizó el INPI durante el año 2020 y que para nuestra región se realizó en las instalaciones del Centro Coordinador ubicado en la cabecera del municipio de Silacayoápam. En ese evento, la entonces Presidenta Municipal del municipio anfitrión, acudió con la finalidad de “solicitar” al INPI su bastón de mando. En efecto, en el lugar se concentró una enorme cantidad de personas provenientes de diversas comunidades de la región Mixteca que se rigen por el sistema de usos y costumbres, quienes portaban sus respectivos *bastones de mando* que son parte de la indumentaria simbólica de una autoridad indígena en el estado de Oaxaca. Lo que no sabía o no entendía la presidenta municipal de Silacayoápam, es que el bastón de mando *no se solicita a ninguna dependencia estatal ni tampoco su facultad entregarlos, ni si quiera el INPI*, sino que forman parte de la historia de cada comunidad y se trasladan de generación en generación sin que medie ninguna dependencia del Estado Mexicano, representando lo que los zapatistas han llamado el “mandar obedeciendo”.

Ahora bien, se dice mucho que Oaxaca es la avanzada en materia del reconocimiento formal de la elección de las autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres. Esto ha generado confusiones que es necesario comentar acerca de lo que se conoce como “municipio indígena”, por lo que considero importante mencionar brevemente el contexto social y político del que emerge tal reconocimiento. Efectivamente, la reforma Oaxaqueña de 1995, de manera similar al tsunami y la insurrección municipalista a nivel nacional, no fue solo producto de la acción ciudadana local sino también del contexto político internacional y de las aspiraciones políticas que tuvo Heladio Ramírez López, quien fue gobernador del estado en el periodo 1986-1992. “En lo tocante a los derechos de los indios cabe aquí vincular (...) la experiencia de Oaxaca con lo que ocurre en los planos federal e internacional” (Recondo, 2007). En efecto, es necesario tener en el mapa político la emisión del Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en los

---

<sup>28</sup> Aquí un par de ejemplos de los muchos que existen sobre racismo y discriminación a los indígenas: <https://www.jornada.com.mx/2011/10/15/cam-maiz.html>

países independientes del Organización Internacional del Trabajo que se realizó en Ginebra en 1989.

“Dicho convenio determina las obligaciones de los gobiernos con [pueblos indígenas]: especialmente, deberán respetar y proteger “la integridad de sus valores, prácticas e instituciones”. Los pueblos indígenas tienen el derecho de conservar sus “costumbres e instituciones propias, mientras no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos reconocidos en el plano internacional (Recondo, 2007).

De ahí que el movimiento indígena que se venía fortaleciendo desde los años setenta en Oaxaca, cobró mayor relevancia por lo que ocurría en el contexto de América Latina. Es decir, Heladio Ramírez (HRL) observó la coyuntura política desde los anteojos de la estrategia político-electoral, suponiendo que esto le acarrearía el impulso necesario hacia la silla presidencial. En efecto, Recondo (2007) plantea que HRL se arropó técnicamente de la experiencia y sabiduría de Salomón Nahmad mientras que políticamente era muy cercano a Salinas de Gortari quien le dio luz verde a su intención de reformar la Constitución de Oaxaca. De tal modo, HRL:

Depositó su iniciativa de reforma de los Artículos 16 y 25 el 9 de agosto de 1990. En realidad, todos estos elementos coinciden en el tiempo: la discusión sobre el Convenio 169 en el Congreso federal, la preparación de la conmemoración del quinto centenario y, naturalmente, la intención del presidente de la república de honrar la nueva legislación internacional. Aunque en el tiempo la iniciativa de Heladio Ramírez precede a la de Salinas de Gortari, ambas tienen una común inspiración y surgen casi simultáneamente. Salomón Nahmad participará en 1991 en reuniones convocadas por el presidente de la república para hacer propuestas de redacción del futuro Artículo 4 sobre el carácter pluricultural de la nación mexicana (Recondo, 2007).

Al año siguiente, en 1991, probados ciertos efectos de la reforma oaxaqueña, Carlos Salinas de Gortari lanza la reforma Constitucional del Artículo Cuarto con los mismos fines que la de Oaxaca. Por su parte, David Recondo (2007) dice que se trataba de una estrategia de compensación ya que al mismo tiempo se reformaba el artículo 27 Constitucional.

Salinas sabía que estaba tocando uno de los tabúes más grandes del régimen: el de la reforma agraria. Por ello no es insustancial que dos reformas, la del Artículo 27 y la del Artículo 4, se hicieran al mismo tiempo. El reconocimiento retórico de los pueblos indígenas es una forma de que “se traguen la píldora” de lo que muchos consideran una “contrarreforma agraria”. El Estado se compromete a proteger a los indios en el mismo momento en que afecta uno de los fundamentos de su identidad: el control territorial (Recondo, 2007).

Sin embargo, no ocurrió que las comunidades indias se quedaran con los brazos cruzados pues el contexto social y político de la época era muy efervescente como vimos en el capítulo anterior. Es decir, la reforma al artículo 4 Constitucional—siguiendo a Recondo (2007)—generó mayor

discusión, reflexión y movilización entre las organizaciones, comunidades e intelectuales que ondeaban la bandera indigenista desde algunas décadas atrás.

En octubre de 1993, Servicios del Pueblo Mixe organiza en Tlahuitoltepec, en la zona mixe de Oaxaca, un Simposio Indolatinoamericano sobre los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indígenas, con la participación de representantes de veinte “naciones, nacionalidades y pueblos indígenas” pertenecientes a once países de América Latina. Los temas de discusión giran en torno a los conceptos de cultura, pueblo, territorio, derecho indígena y libre determinación, concebida ésta como la capacidad de los pueblos de definir su propio sistema político y su desarrollo económico, social y cultural. Dentro de los Estados-nación asumiría la forma de la *autonomía*. (Recondo, 2007).

En efecto, retomando el concepto de estado naciente es aquí donde la unidad de movimiento adquiere una ideología distinta pues ya no se trata solamente de reivindicar mejores condiciones de vida desde el enfoque de las comunidades, sino que surge una oleada de luchas por la autonomía indígena. En efecto, para Recondo (2007):

La noción de autonomía aparece ya en el discurso de algunas organizaciones desde los años ochenta, pero a partir de ahí se inscribe en una exigencia de reforma jurídica: ya no se trata solamente de reivindicar el derecho a la libre determinación sino de exigir su inscripción en la ley (Recondo, 2007).

A lo anterior se añade, como es ampliamente conocido, el levantamiento del EZLN en Chiapas de 1994, que tuvo una resonancia social a nivel nacional e internacional, siendo Oaxaca un espacio social y político prácticamente preparado para la movilización indígena. En ese sentido, Don Pedro Donaciano Guerrero Cruz<sup>29</sup> quien ha sido parte del Concejo Consultivo de Dolores y autoridad indígena, nos compartió que:

Diódoro Carrasco Altamirano, gobernador [de Oaxaca] en ese momento, veía un riesgo de que el levantamiento armando de los indígenas de Chiapas se contagiara de este lado. Por eso convocó a lo que llamaba el Nuevo Acuerdo con los pueblos indígenas que no era otra cosa que realizar una serie de reformas a la constitución y leyes locales donde supuestamente las comunidades indígenas íbamos a recibir mayores beneficios (Guerrero Cruz, 2022).

De tal modo que el “30 de agosto de 1995 el Congreso de Oaxaca aprobó el reconocimiento constitucional de las normas y prácticas comunitarias para el nombramiento de autoridades en los municipios indígenas de Oaxaca, conocidas hasta entonces como usos y costumbres” (Educa Oaxaca AC, 2020). De tal modo, en la actualidad, en el estado se pueden identificar un total de 417 municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, es decir, son los mal llamados “municipios indígenas”, mientras que solo 153 se rigen por el sistema de partidos políticos. Para

---

<sup>29</sup> Don Pedro D. Guerrero Cruz fue el que encabezó las acciones de lucha de la comunidad-agencia de Dolores, descritas al inicio del primer capítulo, frente al Ayuntamiento de Huajuapán de León en el periodo el periodo 2019-2020 mientras fungía como Agente de Policía.

el caso particular de la región Mixteca, la Tabla 3 muestra la distribución de municipios por distrito, que se rigen por cada sistema.

**Tabla 2.5. Sistema político-electoral de los municipios de la región Mixteca, por distrito.**

DISTRITO	MUNICIPIOS				
	TOTAL	PARTIDOS POLÍTICOS		USOS Y COSTUMBRES	
		ABS.	%	ABS.	%
COIXTLAHUACA	13	0	0	13	100
HUAJUAPAN	28	17	61	11	39
JUXTLAHUACA	7	1	14	6	86
NOCHIXTLAN	32	1	3	31	97
SILACAYOPAPAM	19	12	63	7	37
TEPOSCOLULA	21	3	14	18	86
TLAXIACO	35	3	9	32	91
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>118</b>	<b>76</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas 2018, del Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO). Link: <https://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018>

Como se puede apreciar, en 5 de los 7 distritos que forman la región Mixteca, prevalece los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, siendo el distrito de Coixtlahuaca donde la totalidad de los municipios que alberga, se rigen por este sistema. Después, en los distritos de Nochixtlán y Tlaxiaco 9 de cada 10 municipios están regidos por usos y costumbres, mientras que en Juxtlahuaca y Teposcolula, la tendencia es de 8 de cada 10. Por el contrario, Silacayoápam y Huajuapán son los que cuentan con más municipios que se rigen por el sistema de partidos políticos ya que prácticamente 7 de cada 10 están bajo dicho sistema en ambos distritos.

Como podemos ver, esta famosa reforma a la constitución oaxaqueña se fue construyendo a lo largo de casi una década partiendo principalmente de intereses sopesados desde la élite política tanto nacional como oaxaqueña, aunque también hubo una mínima incidencia del movimiento indígena, con intervención de los antropólogos más críticos como Salomón Nahmad, así como la influencia y los intereses de los entes internacionales.

Entonces ¿cuáles han sido los resultados de esta reforma? Contrario a lo esperado, la *política del gatopardo* como le llama David Recondo (2007) ayudó a continuar la asimilación y

desmantelamiento de las comunidades indígenas. Efectivamente, como acabamos de ver, desde el enfoque de derechos colectivos, pero también desde la práctica, los usos y costumbres de las Agencias Municipales y de Policía, que a veces se insiste en llamar “autonomía comunitaria” o “comunalidad”<sup>30</sup>, evoca un sistema integral de organización de la vida distinto al impuesto por los conquistadores en la medida que los usos y costumbres se basan en la solidaridad y el bien común. De tal modo, los elementos de este sistema llamado usos y costumbres no pueden separarse del conjunto. Como dice Floriberto Díaz (2003) al referirse a la integralidad de los usos y costumbres, “sin tener presente el sentido comunal e integral de cada parte que pretendamos comprender y explicar, nuestro conocimiento estará siempre limitado”. Es decir, si separamos una de sus partes la comunidad ya no funcionará igual.

Como podemos deducir, un espejismo produjo la reforma constitucional oaxaqueña de 1995 con el llamado “municipio indígena”. Para entender mejor esta afirmación, revisemos un caso concreto. El municipio de Santiago Yucuyachi, que es uno de los 417 que se rigen por usos y costumbres, o sea, en la lógica de la reforma de 1995 se trataría pues de un “municipio indígena”; se compone por una cabecera (Santiago Yucuyachi) y una Agencia Municipal (Santa Rosa de Juárez) que en su interior también cuenta con sus propios usos y costumbres. De tal modo, podríamos afirmar que cada una gozaría de “autonomía comunitaria”, sin embargo, al estar establecido el modelo del municipio libre, la desigualdad que se crea entre cabecera y agencia radica en que la posibilidad de tener un Ayuntamiento Municipal solamente se le otorgó a la cabecera, o sea, a Santiago Yucuyachi para el caso que nos ocupa, siendo un pretexto para algunas cabeceras para no dejar participar a las Agencias en la elección de sus autoridades municipales, como se refleja también en el caso que actualmente ocurre con la Agencia Municipal de San Martín Sabinillo, municipio de San Miguel Tlacotepec, que de manera mañosa e intencional fue excluido de la elección de su Ayuntamiento Municipal en las elecciones de del año 2022. Montándose en la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal vigente dice que:

*Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa (...) La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el*

---

<sup>30</sup> En este documento tratamos de no utilizar los términos de autonomía comunitaria o comunalidad ya que en la región Mixteca estas palabras son casi desconocidas, siendo los *usos y costumbres* el concepto usado cotidianamente en las Agencias y Ayuntamientos, sin embargo, podemos decir que comunalidad y usos y costumbres hacen referencia a las mismas prácticas que ya fueron descritas en el apartado 2.2.

*Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021)*

De tal modo, se evidencia la doble moral que se practica en el orden de gobierno municipal. Es decir, al exterior, como dice Alicia Barabas (2012) “la autonomía política existente hoy en la mayor parte de los municipios oaxaqueños es todavía una forma de autonomía restringida, que mantiene relaciones de subordinación con el estado” (Barabas, 2012). Pero al interior, las prácticas discriminatorias que despliegan los Ayuntamientos hacia las agencias municipales y de policía parecieran ser réplica exacta de esos mecanismos de control político, administrativo y presupuestal contra los que habían luchado. De tal modo, la construcción de una autonomía no restringida mediante “no solo la reglamentación de la ley sino también la convicción y la acción de los pueblos indígenas para hacerla respetar” que plantea Alicia M. Barabas (2012) trae consigo, al menos para la región de estudio, una paradoja para los pueblos indígenas en el sentido de que entre más se contribuye a fortalecer al municipio mayor subordinación se ejerce sobre las comunidades indígenas.

En esa lógica que no es abstracta sino real, debemos responder a nuevos planteamientos. Si el Ayuntamiento ejerce el gobierno municipal en la totalidad del municipio, lo que en ese mismo ejemplo incluiría no solo a Santiago Yucuyachi como cabecera sino también a Santa Rosa de Juárez ¿qué ocurre con la “autonomía comunitaria” de esta última? Evidentemente queda supeditada al Ayuntamiento cuya sede es la cabecera. Entonces ¿qué competencias o facultades deja al Agente Municipal? Peor aún, la pregunta que nadie quiere responder ¿cómo se distribuye el presupuesto al interior de los municipios que cuentan, además de su cabecera, con una o más agencias municipales y de policía? Y finalmente ¿las Agencias Municipales y de Policía pueden entrometerse en la autonomía de las cabeceras o cómo se dan estas relaciones? Estas preguntas las iremos respondiendo con casos concretos a lo largo del siguiente apartado. Lo que hasta ahora parece más claro es que el movimiento indígena parece estar representando expresiones de una lucha que va más allá de la simple y llana solicitud de dinero. Es decir, el movimiento parece empujar la posibilidad de ejercer plenamente los derechos colectivos a la autonomía y al autogobierno establecidos desde el año 2001 en el artículo segundo de la Constitución Federal, a los cuales, cualquier comunidad indígena debería tener acceso sin necesidad de la movilización política o de las demandas legales.

#### 2.4. La estructura colonial interna entre Ayuntamientos y Agencias en Oaxaca.

El año en que el COVID-19 llegaba a México, la comunidad de Santa Rosa de Juárez estaba en crisis. Siendo la única Agencia Municipal de Santiago Yucuyachi, municipio ubicado en el distrito de Silacayoápam, Santa Rosa acababa de recibir la noticia de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior), había determinado que no tenían el derecho de votar por los concejeros que integrarían el Ayuntamiento Municipal para el periodo 2020-2022, incluido al Presidente Municipal. Paradójicamente, el argumento legal era que se trataba de dos comunidades indígenas completamente diferentes en la medida que cada una contaba con sus propios usos y costumbres, por lo que reconoció que ambas gozaban de *autonomía comunitaria*, y en ese sentido, ninguna tenía derecho de entrometerse en los asuntos de la otra. Sin embargo, como ya vimos arriba, los Ayuntamientos están facultados constitucionalmente para ejercer el gobierno en todo el territorio municipal, es decir, no solamente en la cabecera municipal sino también en la agencia y lo mismo ocurre con la administración de la hacienda pública municipal. Dos regímenes quedaban empalmados en estas comunidades. En ese contexto, entre la confusión y el coraje por esa sentencia judicial que no se acababa de entender, un ciudadano de la comunidad se lamentaba: *¡Nos tratan como ciudadanos de segunda!*

Esta frase que da nombre al segundo capítulo evoca una serie de significados. Por ejemplo, cuando dice “nos tratan”, la pregunta inmediata que nos podemos hacer es ¿quién los trata como ciudadanos de segunda? Es decir, parece existir una estructura externa a la comunidad que limita su acción. Esa estructura son los poderes del Estado que coaccionan a las comunidades para inducir las a permanecer bajo el entramado institucional moderno. Veamos varios ejemplos concretos. En el caso de Santa Rosa de Juárez, evidentemente es la Sala Superior la que limita la intención de la comunidad de elegir a su presidente municipal<sup>31</sup> usando como argumento uno de los derechos indígenas, el derecho a la autonomía comunitaria. Otro ejemplo es el de la comunidad mixteca de Santo Domingo Nundó, una de las tres Agencias Municipales que se ubican en el municipio de Villa de Chilapa de Díaz, en el distrito de Teposcolula. A principios del año 2022, la Vice Fiscalía Regional de la Mixteca (VFRM)<sup>32</sup> criminalizó los usos y costumbres de esta comunidad por haber sancionado a dos elementos de la Agencia Estatal de

---

<sup>31</sup> En el tercer capítulo veremos que esta prohibición emana del propio Ayuntamiento Municipal, siendo confirmada luego por la Sala Superior.

<sup>32</sup> Nota periodística (Insertar referencia)

Investigación (AEI) quienes presuntamente sin identificación oficial, sin portar el uniforme reglamentario y sin orden escrita, llegaron a altas horas de la noche a la comunidad con la intención de intimidar a sus autoridades por haber exigido a dos ciudadanos del pueblo que asumieran los cargos de policías auxiliares, tal como fue acordado por la Asamblea Comunitaria desde finales del año 2021. La VFRM arumentó que las comunidades no están facultadas para ejercer justicia por su propia mano sino ésta debe impartirse por la vía institucional, es decir, a través de la propia VFRM. Otro ejemplo más es lo vivió Don Arnulfo, el entonces Agente Municipal de San Francisco Higos durante el año 2020, cada vez que el personal de la Secretaría General de Gobierno (SEGEGO) le comunicaba que el presidente municipal de Santiago del Río, no llegaría a la reunión que él mismo había convocado. En ese momento, aunque no me lo contó y yo tampoco se lo pregunté, esta sensación de ser tratado como gente de segunda seguramente recorría el cuerpo, la mente y las emociones de Don Arnulfo. Lo que sería completamente natural pues los representantes de San Francisco Higos, con tal de llegar a un acuerdo con el presidente sobre la distribución del presupuesto de los ramos 28 y 33, que era el objetivo de la mesa de diálogo, acudieron a la cita por doceava ocasión, trasladándose a la capital del estado desde las tres de la mañana para llegar a las nueve horas a las oficinas de la SEGEGO, recorriendo seis horas de camino desde la comunidad y todavía esperar una hora más para que al final, el presidente dijera que tuvo otro compromiso y no llegaría. El poco tiempo y los pocos recursos de la comunidad eran desperdiciados por la negligencia del entonces presidente municipal.

Como vemos, se identifican distintas maneras en que se expresa ese marco externo que coloca las prácticas cotidianas de autogobierno de las comunidades en un segundo plano dentro de la operación institucional de los Ayuntamientos. En ese sentido, pareciera que este arreglo operativo del municipio está orientado a alcanzar la democracia, el desarrollo y el acceso igualitario a los derechos individuales y colectivos de la Carga Magna, sin embargo, lo que planteamos en este apartado es que esa condición en realidad esconde una estructura de relaciones de dominación cuya configuración toma la forma de lo que Pablo González Casanova (2006; 2018) llama *colonialismo interno*, que desde la llegada de los españoles han buscado dismantelar las instituciones comunitarias por medio del monopolio del poder para mantener los beneficios de ciertos grupos privilegiados.



Comenzaré por revisar algunos autores que nos ayuden a aclarar el concepto de colonialismo interno y su pertinencia en el análisis de las relaciones gobierno y sociedad en el ámbito municipal. En ese sentido, uno de los más destacados pensadores críticos mexicanos es Don Pablo González Casanova. Este autor publicó distintos textos donde habla de este concepto. Por ejemplo, en el capítulo V de su famoso libro *La democracia en México* publicado en 1965, dedicado a analizar la llamada “sociedad plural” dice que los distintos fenómenos relacionados con la falta de desarrollo del país, los cuales “dividen al país en dos o más mundos (...) se hallan esencialmente ligados (...) con un fenómeno más profundo que es el colonialismo interno o *el dominio y explotación de unos grupos culturales por otros* (González Casanova, 1965). Más adelante agrega:

El colonialismo no es un fenómeno que sólo ocurra a nivel internacional (...) sino que se da en el interior de una misma nación, en la medida en que hay en ella una heterogeneidad étnica, en que se ligan determinadas etnias con los grupos y clases dominantes, y otras con los dominados (González Casanova, 1965).

En efecto, en ese momento Don Pablo estaba preocupado por el incremento de la población marginal que no solo le llamaba la atención en términos cuantitativos sino también cualitativos pues encontró “que esta población marginal tiende a ubicarse en el campo [y que está] desprovista (...) de todos los bienes mínimos del desarrollo, de la alimentación, el calzado, la educación, etcétera” (González Casanova, 1965) De tal modo, en su diagnóstico concluía que este aumento de población marginal daba “a la estructura social de México las características de una sociedad dividida en dos grandes sectores, la de aquellos mexicanos que participan del desarrollo y la de aquellos que están al margen del desarrollo” (González Casanova, 1965). Es decir, vemos un desplazamiento en el contenido del concepto de colonialismo pues de referirse a fenómenos internacionales pasó a utilizarse para la observación de fenómenos de marginación, explotación y subdesarrollo al interior de una misma nación. En este sentido Don Pablo dice que:

La diferencia más notable que hay con el colonialismo internacional desde el punto de vista social es que algunos miembros de las comunidades indígenas pueden escapar física y culturalmente de las colonias internas, irse a las ciudades y ocupar una posición, o tener una movilidad semejante a la de los demás miembros de las clases bajas sin antecedentes indígenas culturales. Pero éste es un proceso que se reduce a pocos individuos y que no acaba con el colonialismo interno. El colonialismo interno existe donde quiera que hay comunidades indígenas (González Casanova, 1965)

Para el caso de las relaciones Ayuntamientos y Agencia, recordemos que un ciudadano de Santa Rosa de Juárez se sentía como ciudadano de segunda. Es decir, para sentirse ciudadano de

primera<sup>33</sup>, quizás lo que faltó es que en vez de seguir exigiendo el derecho al voto, la gente de Santa Rosa se fuera a vivir a la cabecera municipal, o sea, a Santiago Yucuyachi o a otras cabeceras y de esa manera tendrían garantizado el derecho de votar por sus autoridades municipales. Pero esto no resolvería la existencia de relaciones de subordinación, por el contrario, pienso que sería el máximo estado de subordinación en relación al ejercicio del voto. Entonces ¿cuál es el tipo de relaciones a las que se refiere el colonialismo interno?

Don Pablo hizo una revisión más puntual de esta noción en un capítulo de su libro *Sociología de la explotación*, el cual precisamente lleva por título *Colonialismo interno*. Ahí encontramos la siguiente propuesta conceptual más sistematizada:

El colonialismo interno corresponde a una estructura de **relaciones sociales de dominio y explotación entre grupos culturales heterogéneos, distintos**. Si alguna diferencia específica tiene respecto de otras relaciones de dominio y explotación (ciudad-campo, clases sociales) es la **heterogeneidad cultural que históricamente produce la conquista de unos pueblos por otros y que permite hablar** no solo de diferencias culturales (que existen entre la población urbana y rural y en las clases sociales) sino **de diferencias de civilización** (González Casanova, 2006)

Es decir, a diferencia de las dicotomías campo-ciudad o urbano-rural que habían servido para el estudio del desarrollo y de las relaciones de dominio y explotación durante el siglo XX, y que quizás podrían explicar el cambio en las relaciones de dominación a través de la migración del campo a la ciudad o en nuestro caso de las agencias a las cabeceras municipales; la noción de colonialismo interno integra al análisis la “heterogeneidad cultural”, pero no de cualquier tipo sino la que es producto de un proceso de colonización. Además, Don Pablo también plantea los límites de estudiar esas relaciones de dominio, las que provienen de procesos colonizadores, a partir del concepto de clase social. En este sentido el Comandante Contreras dice que:

La estructura colonial y el colonialismo interno se distinguen de la estructura de clases, porque no son sólo una relación de dominio y explotación de los trabajadores por los propietarios de los bienes de producción y sus colaboradores, *sino una relación de dominio y explotación de una población (con sus distintas clases, propietarios, trabajadores) por otra población que también tiene distintas clases (propietarios y trabajadores)* (González Casanova, 2006)

En ese modo de pensar, podemos decir que las agencias municipales y de policía (re)producen un conjunto integral de instituciones comunitarias (usos y costumbres) que contrastan con las de la sociedad moderna/colonial globalizada en el sentido de que las primeras se caracterizan por colocar al frente la solidaridad y el bienestar común o colectivo, tanto de los seres vivos como de

---

<sup>33</sup> Expresión que resultó de la discusión con compañeros y compañeras que asistieron al taller: Análisis comprensivo de la

su territorio, mientras que las segundas pertenecen a un proyecto civilizatorio que se “produce al calor de y se expande con la violencia a escala planetaria que generó la expansión colonial europea para producir vida (aunque sean vidas mediocres), en las zonas del ser y muerte prematura en las zonas del no ser” (Grosfoguel, 2016). Y más adelante agrega que la modernidad “se crea a partir de la expansión colonial europea en 1492 y que se produce en la relación de dominación de «Occidente» sobre «no-Occidente». Como nos recuerdan continuamente los líderes indígenas del mundo, estamos ante una civilización de muerte” (Grosfoguel, 2016). En ese sentido, ya desde los años sesenta Rodolfo Stavenhagen (1963) y Pablo González Casanova (1965) habían diferenciado estos procesos civilizatorios diversos con las categorías del “México indio” y el “México ladino”, las cuales parecieran montarse sobre el concepto de raza en términos genéticos, sin embargo, esto no es así. Más bien hacen alusión al conjunto de relaciones y formas de pensar, organizar y reproducir la vida. O en palabras de Ramón Grosfoguel (2016) la idea de “colonialidad” plantea que el racismo es un principio organizador o una lógica estructurante de todas las estructuras sociales y relaciones de dominación de la modernidad. De lo que se entiende que el México indio y el México ladino, se puede equiparar con las agencias municipales y el municipio libre, respectivamente, en el sentido de que aluden a cierto tipo de relaciones sociales instituidas a partir de la diferenciación y discriminación racial y no propiamente con “la raza” en sentido genético.

Para comprender de mejor manera la existencia en el municipio oaxaqueño de estas dos civilizaciones, vayamos al análisis de las autoridades tradicionales que se nombran en las Agencias. Como ya dijimos arriba, la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca (Ley Orgánica) establece que cada Agencia elegirá a un Agente Municipal o Agente de Policía, que será una autoridad auxiliar del Ayuntamiento. Bueno, lo que debemos preguntarnos es si esta posibilidad de que las más de 3 mil agencias de Oaxaca puedan nombrar a sus autoridades ¿es un hecho casual o dado por la buena voluntad del Congreso Local? Lo que sostenemos es que no se debe a ninguna de esas dos razones. Más bien, distinto a lo ocurrido en los casos de Tlaxcala, Tabasco e incluso Puebla, que han sido estudiados a detalle por Raúl Olmedo (2005), donde sus gobernadores, siguiendo el ideal descentralizador de la época, decidieron crear las Presidencias Auxiliares, los Centros Integradores y las Juntas Auxiliares, respectivamente, que serían el equivalente a las Agencias Municipales y de Policía en Oaxaca; pensamos que este asunto está directamente relacionado con la existencia y resistencia de otro tipo de autoridad y de

organización política y social que existía mucho antes que la municipal y por lo tanto, que reproducen una cultura heterogénea que da cuenta de la presencia de otra forma de civilización.

Pero vayamos a los hechos. El artículo 76 y 80 de la Ley Orgánica plantea que las agencias municipales y de policía (y ahora también los núcleos agrarios) tienen la posibilidad de elegir a *una persona* como Agente Municipal o Agente de Policía y a su suplente. Sin embargo, las agencias no solo eligen al Agente sino a todo un *Cabildo Comunitario* que regularmente se integra por el agente o presidente<sup>34</sup>, al menos un secretario, un tesorero, todos con su respectivo suplente, y se completa con un cuerpo de vigilancia comunitaria donde puede haber uno o varios alcaldes, comandantes, policías, auxiliares o topiles, entre otros<sup>35</sup>. Además, se nombran Mayordomías o Comités de Fiestas que en varios casos incluyen la figura de los “diputados”. También se elige a una serie de *comités auxiliares* que se encargan de temas específicos que la Asamblea de cada comunidad crea conveniente y que como ejemplo pueden ser los comités del agua potable, el de la obra prioritaria, el de salud, etcétera. Como vemos hay dos mundos o civilizaciones detrás de ambas prácticas.

Una vez electas las nuevas autoridades, se realiza el acto de entrega-recepción de las autoridades salientes a las entrantes. Desde el punto de vista interno de las agencias municipales y de Policía, este procedimiento puede tener tiempos, formas y protocolos diversos ya que forman parte de su herencia cultural comunitaria, sin embargo, cualesquiera que sean esas formas, la finalidad es que cada uno de los integrantes del Cabildo Comunitario se someta al escrutinio de la Asamblea General, donde se evalúa su desempeño para posteriormente dar paso a sanciones, sean positivas o negativas, para el posterior “cambio de autoridades”. En ese procedimiento, muchas agencias mantienen ciertos rituales como la transmisión del bastón de mando. Sin embargo, independientemente de las costumbres de cada comunidad, los Ayuntamientos Municipales están facultados para “tomar la protesta de ley” a esas mismas autoridades. Si bien a este protocolo se invita a todos los que integran el Cabildo Comunitario, lo cierto es que la Ley Orgánica solo reconoce al Agente y a su suplente, siendo los únicos que legalmente estarían obligados a “cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... etcétera, etcétera”. En ese momento también reciben de manera impresa la protesta y el nombramiento debidamente firmados y sellados por el Presidente Municipal. Esto

---

<sup>34</sup> Existen comunidades-agencia como Chilixtlahuaca del municipio de Huajuapán de León, donde todavía algunas personas denominan “presidente” o “regidor” a lo que la Ley Orgánica denomina “agente”.

<sup>35</sup> Estos ejemplos son enunciativos, pudiendo variar en cantidad y cualidad en cada comunidad concreta.

es así porque, al menos hasta el sexenio de Alejandro Murat Hinojosa (2017-2022), eran requisitos fundamentales para que la SEGEGO les entregara la credencial que les *oficializa* su posición como Autoridad “auxiliar” del Ayuntamiento. Cabe señalar que en la mayoría de las Agencias esperan el día en que el Presidente Municipal les toma protesta para hacer el cambio también a nivel comunidad, sin embargo, también hay comunidades que esto lo hacen en momentos distintos pues se trata de procesos diferenciados, aunque la persona que asume los dos tipos de autoridad es la misma.

Por lo tanto, en la figura del Agente Municipal o Agente de Policía, recae una doble responsabilidad. Por un lado, es una *autoridad tradicional* o *autoridad indígena* que forma parte de un cabildo comunitario observado al interior de su Agencia bajo los parámetros de los usos y costumbres comunitarios, y por el lado municipal, es una autoridad auxiliar individual subordinada al presidente y/o al Ayuntamiento Municipal. Dicho de otra manera, la persona nombrada como agente se mueve continuamente entre la voluntad de la autoridad municipal y la voluntad de la asamblea comunitaria.

De tal modo, es posible afirmar que en Oaxaca coexisten dos formas de gobierno totalmente distintas. Por un lado, la que encabeza el municipio libre cuyo órgano gobernante es el Ayuntamiento, al cual por su origen histórico que describimos en el primer apartado de este capítulo podemos llamar *gobierno colonial*<sup>36</sup>, y que de acuerdo con en los artículos 115 de la Constitución Federal y el 29 de la Constitución Local, se trata de un gobierno “...republicano, representativo, laico, popular y multicultural” (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021). Por otro lado, las formas de *gobierno indígena* practicadas desde antes de la llegada de los españoles, la cual se funda en lo que los propios españoles llamaron *usos y costumbres*, practicados en pueblos de indios, luego repúblicas y que hoy en día tienen como base de su organización social, política, económica, cultural, administrativa y territorial a las *Agencias municipales y de Policía*. De tal modo, los usos y costumbres consisten en un sistema integral de instituciones comunitarias donde la Asamblea General o Asamblea Comunitaria es el máximo órgano gobernante, la máxima autoridad. Además, a diferencia del municipio libre, el gobierno indígena se caracteriza por su naturaleza colectivista fuertemente arraigada, es por ello que es equiparable a la *democracia directa* donde todas las personas con ciudadanía reconocida pueden

---

<sup>36</sup> Lo llamo gobierno “colonial” en el sentido de que promueve relaciones de colonialismo interno hacia las comunidades indígenas, por lo que no debe confundirse con las formas de gobierno de la época colonial de la Nueva España.

participar de con voz y voto de las decisiones que atañen a la vida comunitaria, mientras que el gobierno colonial, al estar fundado en la *democracia representativa*, en tanto que el Presidente Municipal y los Regidores son los que toman las decisiones en representación de toda una población a la que, una vez en la silla edilicia ni si quiera consultan. Es decir, el Ayuntamiento suele responder más a intereses de estratos económicos, políticos y sociales muy reducidos, como sus redes familiares y sociales de quienes integran el Cabildo en turno. En ese sentido, la estructura colonial o de colonialismo interno que se da en la relación entre cabeceras y agencias:

Se distingue porque la heterogeneidad cultural es históricamente otra, producto del encuentro de dos razas o culturas, o civilizaciones, cuyas génesis y evolución ocurrieron hasta un cierto momento –la conquista o la “concesión”–, sin contacto entre sí, y se juntaron por la violencia y la explotación, dando lugar a discriminaciones raciales y culturales que acentúan el carácter adscriptivo de los grupos de la sociedad colonial: los conquistadores y los conquistados (González Casanova, 2006)

En esa tesitura, planteamos que las Agencias Municipales y de Policía se relacionan con el Ayuntamiento por medio de relaciones de colonialismo interno y doble colonialismo interno. Es decir, el primer colonialismo se expresa como resultado del largo proceso de invención del municipio que ya describimos en el primer apartado de este capítulo, donde las comunidades con categoría de Agencias Municipales o Agencias de Policía quedaron subordinadas a otras comunidades con categoría de cabeceras, situación que se reafirmó en los años noventa a partir de la distribución del presupuesto federal de los ramos 28 y 33 hacia los municipios. Pero en los municipios donde tanto la cabecera como sus agencias se rigen por usos y costumbres, como es el caso de San Francisco Higos y Santiago del Río podemos afirmar que existe un doble colonialismo interno, el cual se da porque es otra comunidad indígena la que se vale de su posición privilegiada al ser cabecera municipal y recibir el presupuesto directo, para darle acceso o denegarle el presupuesto a las comunidades con categoría de agencias. Esto se puede explicar en el marco del Régimen de Partidos Dominante en que nos encontramos, pues parece ser que se comienza formar una clase política dentro de las comunidades indígenas con categoría de cabecera que se vinculan con los diferentes cárteles del voto y del presupuesto público (popularmente conocidos como partidos políticos) quedando las agencias, no excluidas sino doblemente subordinadas. Esto lo analizaremos con mayor detalle en el siguiente capítulo cuando hablemos de las obras y las distintas maneras en que se comprueban los recursos públicos municipales.

Ahora bien, las experiencias nos han ayudado a identificar cuatro mecanismos mediante los cuales se expresan estas relaciones de dominación o explotación de los Ayuntamientos hacia las Agencias Municipales que son:

1. La intervención directa o indirecta del Ayuntamiento en las elecciones. Este mecanismo se presenta en dos modalidades, el control del voto para imponer Agentes leales a los Ayuntamientos y el control o exclusión del voto para la elección de los propios integrantes del Ayuntamiento Municipal.
2. La jurisdicción indígena, es decir, el despojo de facultades que históricamente venían ejerciendo las Agencias como la emisión de documentos oficiales, pero también en el ámbito de la impartición de justicia, siendo esta sustituida por Alcaldes Municipales y el poder judicial a través de sus distintas dependencias, fiscalías, tribunales, juzgados e incluso la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. La imposición de una forma específica de desarrollo mediante su inserción en políticas públicas que no contemplan los usos y costumbres, la imposición de obras públicas, el condicionamiento de la entrega de aportaciones, la creación de programas y proyectos que no son pertinentes culturalmente.
4. El control en el acceso y distribución del presupuesto público que como ya vimos, se forma en su mayoría por los fondos de los ramos 28 y 33, mediante criterios político-electorales.

En el capítulo tres ahondaremos en estos cuatro mecanismos de subordinación que padecen las Agencias municipales y de Policía frente a los Ayuntamientos Municipales, los cuales también provienen de distintas instancias del aparato estatal, lo que retomaremos en el cuarto capítulo.

Ahora bien, la reproducción de estos mecanismos de dominación no implica que las agencias municipales y de policía se encuentren siempre en conflictividad con los Ayuntamientos, pues desde la conquista se ha mostrado que muchas veces las comunidades indígenas han construido alianzas con sus dominadores para lograr la sobrevivencia. De tal modo, como dijimos en el primer apartado de este capítulo, la dominación puede presentarse ante las agencias municipales y de policía como agravio o como anestesia moral para usar los conceptos de Barrington Moore (1989). Esta relación estructurada de subordinación se perfila como la fuente originaria del actual estado naciente, es decir, el que es impulsado por las luchas submunicipalistas en los años recientes. En ese sentido, la siguiente gráfica intenta esquematizar las relaciones de colonialismo

interno que acabamos de plantear entre los ayuntamientos y las agencias para el estado de Oaxaca.

**Figura 2.3. Colonialismo interno entre cabeceras y agencias en Oaxaca-**



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, sentirse como ciudadanos de segunda, parece expresar la voz de quienes habitan las agencias, condensando el sentimiento que yace en las protestas que se mostraron en el capítulo anterior. Es decir, las agencias municipales y de policía protestan porque no reciben atención de sus Ayuntamientos Municipales a quienes acusan de no transparentar el presupuesto municipal y en ciertos casos, de desvío de recursos públicos; de recibir moches de los contratistas para la asignación de obras públicas; de criminalizar las protestas de las comunidades-agencia y sus formas de ejercer justicia; de dividir a las comunidades privilegiando a grupos afines al partido político que esté en el poder y de manera general se sostiene la negativa a distribuir democráticamente los recursos públicos entre las Agencias, especialmente los fondos federales que provienen de los ramos 28 y 33. Sin embargo, este sentimiento no necesariamente se vincula con la mera *necesidad*, que en todo caso podría ser coyuntural como la falta de una obra en particular, la falta de atención a sus solicitudes para que el Ayuntamiento recolecte la basura, o cualquier otro servicio público, lo que virtualmente los convertiría en “ciudadanos de primera”. Más bien, todo indica que este sentimiento contiene un significado



mayor relacionado con el origen indígena de las comunidades-agencia, hecho que las coloca en una posición distinta frente al Estado, una posición en la cual, por su naturaleza indiana han sido despojadas en mayor o menor medida de sus formas e instituciones originarias de organización, lo que se traduce en que no son reconocidos como el tipo de ciudadanos que son, o sea, ciudadanos indígenas con una cultura organizativa distinta, un autogobierno indígena diferente al que promueve el estado. En ese sentido, no se trata de ser ciudadanos ni de primera ni de segunda porque ese debate sigue enmarcado dentro de la misma civilización moderna/occidental que está desmantelando a la cultura de la solidaridad indiana. Entonces, en el caso de las agencias municipales y de policía que pertenecen a un dominio civilizatorio distinto, ser tratados por el Estado como ciudadanos de primera o de segunda, equivaldría a decir, como diría Grosfoguel (2016), que simplemente *no son* y peor aún, que hay que *dejar de ser*.

### **CAPÍTULO III. EXPERIENCIAS DE LUCHA POR EL AUTOGOBIERNO INDÍGENA EN LA MIXTECA OAXAQUEÑA.**

En el capítulo anterior examinamos las formas de dominación en las que se encuentran insertas las submunicipalidades del estado de Oaxaca, las cuales son operadas fundamentalmente desde el municipio libre a través del Ayuntamiento, aunque también desde otras instituciones y poderes del Estado Mexicano. Desde una visión meramente estructural se pudiera creer que estas condiciones en que viven las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía no se pueden modificar, es decir, si pensáramos como los legisladores que, en el Artículo Segundo Constitucional, reformado en 2001, establecieron que las comunidades indígenas son “entidades de interés público”, no podríamos ni si quiera concebir la idea de que puedan erigirse como agentes de cambio, sino que únicamente deberían aspirar a asumir su posición subordinada en el entramado institucional que establece el Estado Mexicano. Afortunadamente, ni nosotros ni buena parte de las comunidades y pueblos indígenas pensamos de esa manera, tal como se ha demostrado en el recuento histórico hecho en los capítulos anteriores. De tal modo, si enfocamos nuestra mirada en las prácticas que cotidianamente están desarrollándose en las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía y las ponemos en relación con su contexto socio histórico y estructural concreto, estaríamos en posición de estudiarlas como sugieren Hugo Zemelman y Guadalupe Valencia (1990), es decir, como “sujetos en su proceso de constitución” lo cual, de acuerdo con la autora y el autor, “implica romper con las teorías que explican al sujeto (...) como punto de llegada de un proceso de organización social, para dar cuenta del proceso de transformaciones múltiples en el que un colectivo puede devenir en sujeto social” (Zemelman & Valencia, 1990)

Para nuestro estudio, esto significa que ante las estructuras de dominación que enmarcan a las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía, estas han reaccionado de manera diferenciada según sus propias condiciones, actores, recursos, intereses y necesidades concretas, los cuales se encuentran en constante dinamismo. Por ejemplo, lo que una comunidad consideraba una prioridad en un año específico, al siguiente puede ser distinto según la autoridad que se encuentre representando o según el partido político en el poder, o según las contingencias múltiples que presenta el devenir del tiempo y del espacio, de tal modo que se genera un variopinto de situaciones entre los límites de la sumisión, la explotación, la insurrección y la emancipación.

En ese sentido, coincido plenamente con Víctor Leonel Juan Martínez (2023) cuando afirma de manera contundente que el movimiento indígena en Oaxaca ha existido y sigue vivo<sup>37</sup>. No obstante, como ya se discutió en el primer capítulo, lo que planteamos es que este movimiento no es el que se adjudican las múltiples organizaciones sociales que levantan la bandera indígena con fines clientelares para la especulación del mercado político-electoral; tampoco es un movimiento masivo impulsado desde un frente estatal, regional o nacional como lo hicieron los campesinos en los años setenta (Bartra, 1977), la COCEI en el Istmo (Monsiváis, 1987), el BARZÓN en el norte (Mestries, 1995) o el movimiento El Campo no Aguanta Más en los inicios del nuevo milenio (Sánchez Albarrán, 2004; Rodríguez, 2009). Considero que el movimiento del que estamos hablando, tampoco ha sido estudiado por los “especialistas” de los movimientos sociales o del movimiento indígena porque, a pesar de que se habla tanto de las “comunidades indígenas”, a estas se les suele identificar con la población hablante de alguna lengua originaria o también se toman como referencia los núcleos agrarios. Es decir, en el caso de Oaxaca prácticamente está fuera del radar intelectual que las Agencias Municipales y de Policía sean esas comunidades indígenas de las que tanto se vocifera, de tal modo que cuando éstas se movilizan, se les suele percibir como gente que busca meramente una obra o presupuesto o cualquier otro satisfactor de alguna necesidad y difícilmente se relacionan sus luchas con un movimiento con potencial de transformar la institucionalidad del Estado a nivel nacional, lo que puede relacionarse con la posición que ocupan los analistas ya sea en la academia, en el gobierno o en los partidos políticos que no les permite observarlo tan íntimamente como lo podemos ver quienes vivimos en estas comunidades.

Entonces ¿de qué movimiento hablamos? Lo que veremos a continuación es que la resistencia indígena en Oaxaca se (re)produce hoy por hoy, en diversas *unidades de movimiento* como las llama Alberoni (1984), es decir, mediante luchas fragmentadas, discontinuas, poco o nada coordinadas en vías diversas que se erigen desde comunidades concretas, las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y Agencias de Policía; territorios plenamente delimitados por sus habitantes y que son la base territorial, administrativa, cultural y política de Oaxaca, quienes plantean demandas concretas ligadas a la reproducción de la vida mediante el ejercicio de su autogobierno indígena. Asimismo, argumentaremos que hoy, en el presente las

---

<sup>37</sup> Información obtenida de una entrevista que el Dr. Víctor Leonel Juan Martínez me concedió en fecha 14 de marzo del 2023.

“autonomías comunitarias” o autogobiernos indígenas no son puntos de llegada, o sea, no es un destino al que se pretenda llegar<sup>38</sup> para que a partir de ese momento las comunidades sean libres y mejoren sus condiciones de vida. Esta idea evoca mucho la noción de “desarrollo” desde la concepción evolucionista donde se buscaba que los países “subdesarrollados” consiguieran convertirse en “desarrollados” siguiendo las fórmulas economicistas y modernizadores de estos últimos (Hettne, 1982) De tal modo, nos parece pertinente poner a debate la noción de “autonomía acotada” que para el caso de los municipios de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres plantea Alicia M. Barabas (2012). Es decir, lo que proponemos es que la autonomía, en estricto sentido, solo se experimenta de manera plena o no se experimenta, por lo que en este capítulo la autonomía la pensamos desde el dominio del tiempo. De tal modo que, más que hablar de autonomía acotada, en el caso de las Agencias Municipales y de Policía, la autonomía se ejerce de manera coyuntural y efímera, es decir, se vive por medio de ciertos momentos que retomando a Armando Bartra (2018) podemos identificar con el concepto de *experiencias desnudas*. En ese orden de ideas, el adjetivo “acotado” parece estar más adecuado en el análisis de la autonomía en el dominio del espacio, pero no del tiempo, lo cual retomaremos en el último capítulo de este documento.

De tal modo, este capítulo se dedica al estudio concreto de las luchas submunicipalistas a partir del análisis de experiencias dentro de la región de la Mixteca, en el estado de Oaxaca; algunos en los que he podido participar y otros que me han compartido algunas compañeras y compañeros de lucha, con el fin de estudiar a mayor profundidad y en la práctica los procesos, actores y recursos involucrados en el movimiento que llamamos: luchas submunicipalistas. En ese sentido, a lo largo del documento de alguna manera hemos descrito algunos momentos que han venido sucediendo en diversas comunidades y municipios de la región Mixteca de Oaxaca a fin de ilustrar los planteamientos acerca de los procesos que nos propusimos estudiar en la relación sociedad y gobierno en el ámbito municipal. Sin embargo, es hasta este momento que entraremos de lleno al análisis de las experiencias concretas. Para ello, vamos a utilizar como experiencia central la de la Agencia de Policía Dolores, del municipio de Huajuapán de León, que como he dicho en diversas ocasiones, es mi comunidad de origen. Esto es así porque es de la que más información he podido registrar pues muchas de ellas experiencias me han tocado vivirlas en

---

<sup>38</sup> En todo caso esta definición es la que podríamos denominar una “utopía” es decir, un lugar irreal en el tiempo presente pero probable en un futuro, sin embargo, sobre las utopías hablaremos durante el cuarto capítulo.

carne propia. No obstante, aunque en menor medida, iremos articulando también las experiencias de El Castillo y Santa Teresa que también pertenecen a Huajuapán de León; las de San Francisco Higos, municipio de Santiago del Río; Santa Rosa de Juárez, municipio de Santiago Yucuyachi; Santo Domingo Nundo, municipio de Villa de Chilapa de Díaz; Esperanza El Espinal municipio de Santiago Huajolotitlán; y San Martín Sabinillo, municipio de San Miguel Tlacotepec.

Sobre la elección de estas comunidades considero que es necesario hacer una precisión de suma importancia. Y es que, aunque aquí nos enfocaremos en esas comunidades, esto no quiere decir que solo su particularidad en sí misma es la que nos interesa rescatar. Más bien, la intención es que esa particularidad sirva para comprender las relaciones Ayuntamientos-Agencias en un nivel mayor, es decir que nos permite comprender un fenómeno que está ocurriendo en todo el Estado: las luchas submunicipalistas por el autogobierno, la autonomía y la libre determinación de las comunidades indígenas. A este respecto Hugo Zemelman y Guadalupe Valencia (1990) nos dicen que el proceso de constitución de una subjetividad colectiva implica “captar los micro dinamismos sociales en que dicha subjetividad se genera y se expresa [ya que] es en estos (...) donde es posible captar la riqueza y complejidad de la constitución de la subjetividad colectiva (Zemelman & Valencia, 1990). Para aclarar mejor esto, podemos recurrir a Pierre Bourdieu (1997) quien, a propósito de esclarecer algunas confusiones que sus críticos tuvieron respecto de su libro *La Distinción*, en una conferencia en la Universidad de Tokio que dictó en 1989 comentó:

Todo mi propósito científico parte en efecto de la convicción de que solo se puede captar la lógica más profunda del mundo social a condición de sumergirse en la particularidad de una realidad empírica) históricamente situada y fechada, pero para elaborarla como «caso particular de lo posible» en palabras de Gastón Bachelard, es decir, como caso de figura en un universo finito de configuraciones posibles (Bourdieu, 1997).

En ese sentido, buscamos que los casos aquí estudiados sean, precisamente, “formas particulares en un universo finito de configuraciones posibles” que se dan (o pudieran dar) en las casi 4 mil comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía de Oaxaca. Pero si Bourdieu (1997) tampoco es claro, el profesor Armando Bartra lo es cuando en nuestro paso por el Posgrado en Desarrollo Rural nos invitó a “salir de la piedra boluda”. En ese sentido, la invitación es que estos casos no se vean como vivencias particulares sino como unas configuraciones concretas de una gran diversidad de configuraciones que se viven cotidianamente en las comunidades de Oaxaca, y seguramente de otras submunicipalidades que existen en todo el país.

Aclarado lo anterior, hemos dividido el presente capítulo en dos apartados. En el primero hablamos del “pacto histórico”, es decir, de cómo se venían expresando las relaciones entre los Ayuntamientos y las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía con el fin de comprender cómo se configuraba el estado de lo cotidiano-institucional previo al inicio de las luchas e identificar el factor o los factores que detonaron el agravio o el sentimiento de injusticia. En el segundo apartado se abundará en la acción ciudadana como le llama Carlos Rodríguez (2009) o el estado naciente como le llama Alberoni (1984), es decir, la reacción producida por el sentimiento de injusticia a partir del análisis de las vías tomadas por cada comunidad para transformar las relaciones de dominación y sanar o anestesiar la injusticia como dijimos en el segundo capítulo.

### **1.1. Los agravios y la formación del estado naciente.**

¡La Constitución es letra muerta! Dijo el entonces Secretario Técnico de la Presidencia Municipal de Huajuapán de León cuando el Agente de Policía de la comunidad de Dolores, Pedro Donaciano Guerrero Cruz, le hacía entrega de un ejemplar impreso de la Constitución Federal vigente con el fin de indicarle lo que la fracción I del apartado B del Artículo Segundo establecía, es decir, que “las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos” (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021). Asimismo, le recordó que la entonces presidenta municipal había hecho ese compromiso con la comunidad. Sin embargo, aunque el secretario técnico usó dicha expresión para desmoralizar a las autoridades de Dolores, las experiencias que continuación detallamos, llevan a pensar que el funcionario tenía razón.

En efecto, iniciamos el primer capítulo hablando del conflicto originado en 2020 por el Ayuntamiento de Huajuapán de León al cancelar de manera arbitraria la obra de electrificación de la Agencia de Policía Dolores, sin embargo, no fue ese el agravio que dio origen de la ruptura con el estado “cotidiano-institucional” que se venía reproduciendo en ese municipio durante la última década. Más bien, los datos que presentaremos a continuación apuntan a que el sentimiento de injusticia, el agravio que está detrás del estado naciente en Dolores surge de la convergencia de distintos procesos que pueden ser observados mediante el análisis de los “micro dinamismos” (Zemelman & Valencia, 1990) que se dan al interior de la comunidad y que nos

permitirán comprender la articulación de la comunidad de Dolores como un sujeto social en movimiento.

Durante las campañas electorales del año 2018, el llamado “efecto Obrador” generó disputas internas entre los posibles candidatos y candidatas para la Presidencia Municipal de Huajuapán de León, municipio que se rige por el sistema de partidos políticos. Por el lado de los leales seguidores de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), destacaba Don Juan Gómez Bravo, un culto personaje que buscaba abanderar al partido MORENA para replicar los ideales obradoristas en el municipio. Por otro lado, el profesor Julián González Villarreal, quien con un perfil más difuso también buscaba posicionarse como el candidato de MORENA para presidir el Ayuntamiento en comento. En tanto que ambos personajes no lograban ponerse de acuerdo, Pedro Silva Salazar, un militante del PRD, ex contendiente a diversos cargos de elección popular que nunca pudo ganar, y crítico acérrimo de AMLO, posicionó ante las cúpulas de MORENA a su esposa Juanita Arcelia Cruz Cruz (JCC) quien años atrás había fungido ya como Diputada Federal y Diputada Local bajo la alianza que hicieron el PRD y el PAN. Entre esos perfiles se acomodaban los diversos grupos, colectivos y ciudadanos que simpatizaban con MORENA en Huajuapán, pero también los operadores tanto del PAN como del PRI que comenzaban a sentir pasos en la azotea por lo que buscaban la forma de brincar a MORENA que se erigía como el nuevo partido hegemónico del poder político en México. El salto de partido le funcionó a la pareja Salazar-Cruz pues una supuesta encuesta que no es posible consultar y al parecer nunca nadie respondió, le entregó como la candidatura a JCC para abanderar el proyecto de la Cuarta Transformación (4T) en el municipio de Huajuapán. Como vemos, confirmando los planteamientos del primer capítulo, la imposición de candidatos que parecía haberse quedado en la década de los ochenta del siglo pasado no había desaparecido, sino que se había trasladado con gran fuerza al nivel municipal.

Una vez iniciada la campaña, la entonces candidata JCC recorrió las Agencias para solicitar el voto. Al llegar a Dolores, un grupo de ciudadanos y la entonces autoridad tradicional, le comentaron a la candidata que era momento de la Cuarta Transformación y que esto implicaba modificar dos temas concretos: (i) respecto del ramo 28 se planteó que este ya no se entregara como “dieta” para el Agente Municipal sino que el recurso fuera entregado a la Asamblea Comunitaria de acuerdo con el número de población como lo estipula la Ley Orgánica y (ii) que no se siguieran cobrando los llamados “diezmos” para las obras públicas que eran financiadas

con los recursos del fondo 3 del ramo 33. Al fin, como se espera de cualquier candidato que anda pidiendo votos, la candidata se comprometió a asumir estas peticiones: el nuevo pacto estaba puesto sobre la mesa.

Ahora bien, estas peticiones no se hicieron porque no hubiera otra cosa que decir. Más bien, eran producto del debate interno que se había mantenido durante los últimos cinco años por los habitantes de Dolores. En efecto, el pago del diezmo es una práctica que se arraigó profundamente en el municipio de Huajuapán de León pues en lo que va del presente siglo, no ha habido gobierno municipal que resista la tentación de cobrar una “aportación voluntaria” a los beneficiarios de las obras públicas que se realizan con el ramo 33. En cuanto a las famosas “dietas” que se le entregan al Agente de Policía en turno, como ya se dijo anteriormente, inició desde finales de los años noventa cuando Sergio Luna, entonces regidor de Agencias y Colonias, buscó que el Presidente apoyara a los agentes con un recurso para que se “echaran un taquito”, sin embargo, poco a poco se ha convertido en un recurso en disputa al interior de las Agencias y en ese sentido, sirviendo ahora como instrumento de dominación del Ayuntamiento hacia las Agencias de Huajuapán. Veamos estos dos temas con mayor detalle.

En el caso de Dolores, la discusión sobre entregar o no el diezmo a la Tesorería Municipal la podemos rastrear desde el año 2014 cuando el Agente de Policía “A” (ver Tabla 3.1.), a sugerencia de los integrantes del Concejo Consultivo puso en la mesa de discusión la viabilidad de pedir al contratista de la obra de ese año, que él pagara el diezmo que el Ayuntamiento pedía a la comunidad a cambio de aprobar la obra. Como era de esperarse, la mayoría de los concejeros dieron el apoyo al Agente de Policía quien posteriormente fue respaldado también por la Asamblea Comunitaria. Así, a pesar de que uno o dos ciudadanos no estaban conformes porque decían que se afectaría la calidad de la obra, ese año el grupo mayoritario demostró la viabilidad de esta propuesta cuando el contratista aceptó asumir el 10% que el Ayuntamiento solicitaba, toda vez que el presupuesto aprobado por el Ayuntamiento alcanzaba para construir la obra con la calidad proyectada, obtener su ganancia como empresario y pagar ese porcentaje. En ese momento, Dolores no solo se convirtió en la primera comunidad de Huajuapán que instalaba 28 paneles solares con el fin de disminuir los costos en el pago de la energía eléctrica de la bomba del sistema de agua potable que abastece a la mayoría de la población de la comunidad, sino que también comenzó a darse cuenta de que había algunas anomalías con los presupuestos que el Ayuntamiento aprobaba para las obras financiadas con el



ramo 33. De tal manera, tanto en 2014 como en 2015, los contratistas aceptaron otorgar a la comunidad el porcentaje que el Ayuntamiento solicitaba para aprobar la asignación de presupuesto. Esto se puede observar en la tabla 3.1.

**Tabla 3.1. Historial de entrega de dietas y pago de diezmo durante el periodo 2013-2018.**

AÑO	AGENTE <sup>39</sup>	DIETA	USO DE DIETA	OBRA REALIZADA	DIEZMO	¿QUIÉN PAGÓ?
2013	A	Si	Ingreso personal		Pagado	Comunidad
2014	A	Si	Ingreso personal	Instalación de 28 paneles solares para la bomba de agua potable.	Pagado	Contratista
2015	A	Si	Ingreso personal	Ampliación de la tubería de agua potable en el camino a Yuxichi.	Pagado	Contratista
2016	B	Si	Ingreso personal	Ampliación de la red de electrificación.	Pagado	Comunidad
2017	B	Si	Ingreso personal	Ampliación de la red de electrificación.	Pagado	Comunidad
2018	C	Si	Ingreso personal	No hubo obra.	No aplica	No aplica
2019	D	Si	Apertura de camino	Instalación de 28 paneles solares para la bomba de agua potable.	Pagado	Contratista

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de entrevistas y experiencias vividas.*

Sin embargo, 2015 fue el último año del Agente “A” pues llevaba tres años en el cargo por lo que él mismo pidió que lo cambiaran pues, aunque la comunidad le autorizó ocupar la “dieta” para sus gastos personales, el monto no correspondía a un salario por lo que se trataba más de un servicio a la comunidad, sin embargo, su familia tenía necesidades que cubrir. De tal modo, en el año 2016 esta medida tuvo un retroceso. En efecto, en ese año se logró asegurar mediante una Asociación Civil de nombre “Mixtecos por la renovación y progreso de las comunidades A.C.”, una organización de tipo clientelar que movía recursos federales provenientes del ahora extinto ramo 23 que se les daba a los diputados federales y senadores, el techo financiero para la construcción de un puente vehicular en el camino que lleva de Dolores a las Agencias de Policía de Yuxichi, Llano Grande y desemboca en El Espinal, esta última Agencia Municipal que pertenece a Santiago Huajolotitlán. En ese momento, la comunidad reactivó el debate que había

<sup>39</sup> Se oculta la identidad con la asignación de letras para mantener la confidencialidad.

tenido unos años atrás el Concejo Consultivo de Dolores en relación al diezmo, pero ahora se dio a nivel de la Asamblea Comunitaria. En efecto, por un lado, un grupo de ciudadanos caracterizados que formaban parte del Concejo Consultivo, proponían que las Autoridades Tradicionales de ese momento, solicitaran a la empresa “J&E Business Group”, que construía el puente vehicular con recursos federales, que apoyaran a la comunidad aportando el 10% que pedía el Ayuntamiento Municipal para aprobar el proyecto de electrificación de ese año, a cambio la comunidad se comprometería a dar cascajo y otros materiales pétreos para la construcción del puente vehicular. Pero otro grupo, entre los que se encontraba el propio Agente de Policía “B”, pensaban que pedir esto a la empresa era inmoral e ilegal, por lo que su propuesta era que los beneficiarios de la obra de electrificación aportaran una cooperación para pagar ese porcentaje. En fin que este segundo grupo posicionó su propuesta en la Asamblea quedando el acuerdo de entregar el diezmo al Ayuntamiento. En esta ocasión depositaron un total de 165 mil pesos “por aportación del 10% que corresponde a la comunidad de dar al municipio por la obra de energía eléctrica” (Cabildo de Dolores, 2016). Como vemos, esa “aportación” no era mínima, sino que alcanzaba una cifra importante. Por otro lado, llama la atención que el informe de las autoridades tradicionales de ese año textualmente dice que esta aportación “corresponde a la comunidad dar al municipio”, es decir, pareciera que es obligatorio o que se trata de una regla que, aunque no está escrita pues no aparece en los *Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*, ni en ningún otro tipo de normatividad municipal, estatal o federal, se debe de asumir para poder acceder a los servicios básicos mediante la construcción de obras públicas. De tal modo, podemos afirmar que el diezmo es uno de los mecanismos de dominación de esta estructura colonial en la que están envueltas las Agencias frente a los Ayuntamientos, pues en el caso de Huajuapán, este cobro no solamente se le hace a Dolores sino a las treinta Agencias e incluso a las colonias que reciben alguna obra financiada con recursos del ramo 33; en el caso de las calles, por ejemplo, estas aportaciones se elevan hasta el 20% o 30%. Es decir, destaca la normalidad con la que la gente aporta su cooperación para entregarla al municipio sin mayor cuestionamiento sobre el destino de esos recursos. Para el año 2017, en Dolores continuó el Agente de Policía “B” en el cargo y aunque había cambiado la administración municipal del PAN al PRI, esta práctica se continuó. Respecto de las dietas en esos dos años, el informe anual menciona que fue usado para el “pago de instalación de lonas, refrescos, aguas, comidas a visitantes y funcionarios, compensaciones a colaboradores, pagos de recibo de luz, pago de

recibo de agua, cooperación de a asociaciones y otros gastos derivados del cargo” (Cabildo de Dolores, 2016).

En 2018 la comunidad de Dolores se encontraba en una crisis debido a que el entonces Agente de Policía “C” no tenía un empleo formal y tenía problemas con el consumo del alcohol, factores que afectaron el desempeño de su cargo pues ese año la comunidad no pudo realizar ninguna obra pública. Por el contrario, el proyecto de la creación de un Centro Comunitario Digital que se había iniciado en 2016, el cual buscaba capacitar a la población de Dolores en distintos temas y servir a los jóvenes estudiantes para hacer sus tareas, quedó desmantelado pues el presidente de la Asociación Civil “Cañada Siete Ranchos”, el señor Francisco González Soriano, originario de la comunidad vecina de El Castillo, decidió retirar a Dolores los diez equipos de cómputo que habían sido “donados” en el año 2016 porque supuestamente no se les daba uso. Acción que provocó la indignación de la población. Sin embargo, aunque no era la primera vez que fungía como autoridad, el entonces Agente de Policía “C” poco pudo hacer entre el desempleo, el alcoholismo y el abuso de dicha Asociación Civil. El Agente de Policía “C” recibía de la Tesorería Municipal la cantidad de 4 mil 500 pesos mensuales por concepto de dieta, cantidad que no dio a conocer a la Asamblea y mucho menos su destino, sino que la comunidad fue enterada una vez que entregó el cargo. En el caso de Dolores, fue en este año cuando la “dieta” comenzó a verse como una forma de completar el ingreso de los Agentes de Policía pues en el bienio del priista Manuel Martín Aguirre Ramírez, la dieta no se entregó a la Asamblea de manera pública, sino que fue “acordada” únicamente con el entonces Agente de Policía, constituyéndose en la manera de mantener bajo control a las autoridades auxiliares.

Para finales del año 2018, el entonces Agente de Policía “C” intentó que la Asamblea lo reeligiera pues como se había previsto, MORENA había ganado prácticamente todos los cargos de elección popular federales y locales, por lo tanto, tenía la expectativa de que podría redimirse con la llegada de la 4T a Huajuapán. Sin embargo, la Asamblea Comunitaria decidió elegir al compañero Pedro Donaciano Guerrero Cruz (Agente de Policía “D”) quien formó parte del grupo de ciudadanos que en 2014 habían impulsado desde el Concejo Consultivo de Dolores el acuerdo de que cuando el Ayuntamiento solicitara una aportación, o no se pagara o se solicitara a la empresa constructora que ellos lo asumieran, pues con justa razón decía que era una contradicción que las familias de Dolores tuvieran que pagar una cooperación al Ayuntamiento

cuando el ramo 33 era federal y su objetivo era beneficiar a la población que está en condición de pobreza.

Cómo podemos ver, el diezmo y las dietas habían sido temas de controversia al interior de la comunidad. Asimismo, se ubica a las organizaciones de la llamada sociedad civil como un sujeto social dentro de las relaciones sociedad y gobierno en el ámbito municipal, en la medida en que tenían amplia incidencia en las Agencias debido a que, gracias a su capital social, expresado en los vínculos con grupos políticos y empresariales podían acceder con mayor facilidad que las Agencias al capital económico. De tal manera, siguiendo la narrativa de campaña de AMLO que prometía eliminar a los intermediarios entre el gobierno y el pueblo, en las Agencias como Dolores se generó un entusiasmo que influyó en un grupo mayoritario de la comunidad dando la pauta para plantear a la entonces candidata a la presidencia municipal de Huajuapán de León, por el partido MORENA eliminar el diezmo a las Agencias y de entregar los recursos de los ramos 28 y 33. Es decir, esto no se planteó con los otros candidatos sino con la que se suponía representaba los principios de la 4T: no mentir, no robar y no traicionar al pueblo. Sin embargo, a la Presidenta le faltó oficio político para cumplir con sus compromisos de campaña con la Agencia de Policía Dolores. Por el contrario, en vez de generar mayor unidad, desde la silla presidencial se orquestó una campaña para dividir a la comunidad, sin embargo, esta también desplegó diversos mecanismos de lucha, los cuales revisaremos en el segundo apartado.

Ahora bien, el diezmo y las dietas, probablemente no hubiésemos sido temas de controversia en Dolores sin la participación desigual de las y los ciudadanos en los diversos mecanismos de la vida comunitaria como son el tequio, las cooperaciones, los cargos, etcétera, el cual se debe fundamentalmente a la elevada migración hacia los Estados Unidos, Canadá y en menor medida a la Ciudad de México y otros destinos nacionales, que devino en un fuerte desmantelamiento de la cultura comunitaria de usos y costumbres. En efecto, durante el siglo XX se pueden identificar tres oleadas migratorias en la comunidad. La primera en la década de los cuarenta cuando solo un par de ciudadanos de Dolores se fueron de “braceros”, sin embargo, Don Maximino López nos compartió hace algunos años que ese trabajo no le gustaba porque había mucha competencia entre los paisanos, por lo que solo cumplió un contrato de 3 meses y se regresó. La segunda oleada fue en los años setenta. Ante la falta de apoyos a la producción campesina, muchos jóvenes de Dolores decidieron buscar empleo en Estados Unidos pues la estructura familiar de

Dolores contaba con familias que se encontraban en la etapa de expansión del ciclo de vida familiar, por lo que la demanda de ingresos económicos era elevada, lo que según hemos planteado en otro documento (Guerrero, 2014), explicaría la necesidad de migrar. En el presente siglo se presentó una tercera oleada que se caracteriza por ser trabajadores que son contratados desde México para ir con visa de trabajo un tiempo específico. Sin embargo, cada vez disminuye más la migración porque ahora es más complicado cruzar ilegalmente la frontera. Sin embargo, se comienzan a ver los efectos de la alta incidencia migratoria de los años setenta, por ejemplo, que la mayor parte de migrantes de la segunda oleada se quedaron a vivir en el vecino país del norte, por lo que su vínculo con la comunidad de Dolores radica en si viven o no sus padres o ciertos familiares y en su devoción por la Virgen de los Dolores, patrona de la comunidad. De tal modo, con sus valiosas excepciones, los migrantes suelen condicionar sus cooperaciones pues frecuentemente buscan que estas sean dirigidas exclusivamente a la parroquia sin preocuparles demasiado la falta de agua potable y otros servicios básicos para las viviendas o la falta de empleo en toda la comunidad, evidentemente porque ellos no habitan la comunidad, sino que a veces, únicamente la visitan.

Haciendo un breve análisis de lo anterior, podemos observar que la ruptura del llamado “pacto histórico” entre Dolores y el Ayuntamiento Municipal de Huajuapán se ha originado por la incidencia de distintos procesos que dan cuenta de una estructura de relaciones de dominio que, como ya vimos, Don Pablo González Casanova llama colonialismo interno. Dentro de esas relaciones es posible encontrar concretamente, prácticas de corrupción en la ejecución de las obras y que en este caso se configura en el cobro del diezmo, en la elaboración discrecional de presupuestos de obras públicas inflados, en la contratación de ciertos proveedores de materiales, en la imposición de empresas contratistas por parte del Ayuntamiento o una combinación de todas ellas. Pero también, la migración ha desarticulado en gran medida el funcionamiento de los usos y costumbres en Dolores a través de la conversión de campesinos a otras clases sociales. En ese sentido es que podemos decir que el doble colonialismo interno se presenta en Dolores, por un lado, como producto del largo proceso de desmantelamiento del trabajo campesino por el avance del capitalismo en la región y en el país, que convirtió a las familias de campesinos en familias compuestas por migrantes, jornaleros, obreros, albañiles y a veces en beneficiarios de algún programa social, pero por otro lado, un segundo proceso de colonialismo interno se presenta en la extracción de recursos monetarios y trabajo colectivo que el Ayuntamiento

Municipal, de manera injusta y al parecer también ilegal, pide a las Agencias a cambio de aprobar la ejecución de alguna obra con los recursos federales del ramo 33. Es decir, no solo se explota a las familias campesinas mediante la falta de inversión al sistema de producción agrícola que los lleva a incorporarse al mercado laboral nacional e internacional, sino que además quienes poseen el respaldo del Estado en los Ayuntamientos Municipales, explotan a las comunidades donde esas familias habitan montándose en las prácticas que son cotidianas para las comunidades indígenas: el tequio y las cooperaciones, realizando obras que son responsabilidad del Estado, y en ese sentido, son responsabilidad de la federación, del estado y del municipio.

Visto desde otro punto de vista, entre el Ayuntamiento de Huajuapán y sus agencias, el estado de lo “cotidiano-institucional” en el ámbito de la gestión de recursos del ramo 33, ha consistido en entregarle al Ayuntamiento el 10% del costo total de las obras realizadas con dichos recursos, en la asignación unilateral de contratistas y hasta los proveedores de servicios y materiales. En el ámbito del control de autoridades ha sido mediante la asignación de una “dieta” que funciona como un salario, generando entre el Ayuntamiento y Agente Municipal o de Policía un vínculo de empleado subordinado ya no solo por la Ley Orgánica sino generando sino un interés al menos si una dependencia económica. Así, en el caso de Dolores, estas relaciones han producido una creciente inconformidad frente al Ayuntamiento. Pero también, como ya vimos, el debate al interior de la comunidad generó dos grupos: los que estaban a favor de la dieta y el diezmo y los que buscaban una alternativa. En ese sentido, podemos decir que al interior de las Agencias, también existe lo que Alberoni (1984) denomina el doble discurso del movimiento social, lo que sugiere que también existen sujetos históricos distintos en la medida que se identifican intereses diferenciados, por lo que es posible plantear que las Agencias contienen formaciones de lo social que se vinculan con el estado naciente y otras vinculadas al estado cotidiano institucional. De tal modo, las preguntas que debemos hacernos ahora son: (i) ¿será que en todas las Agencias las formas de dominación se configuran de la misma manera? Y (ii) ¿será que en las Agencias cuyas experiencias hemos podido registrar, aparecen en su interior formas de relaciones que caracterizan a un continuo entre estado-naciente y estado cotidiano institucional? Para buscar alguna posible respuesta es necesario traer a revisión otra experiencia de la formación del estado naciente, pero en esta ocasión en la Agencia Municipal de San Francisco Higos, municipio de Santiago del Río.

Como ya se describió en capítulos anteriores, el presidente municipal de Santiago del Río, intentó imponer al Agente Municipal de San Francisco Higos a raíz de que la comunidad había apoyado a la candidata vinculada con MORENA. Pero este hecho es producto de otros procesos previos que es necesario detallar. En efecto, a inicios del año 2020, los ciudadanos de San Francisco Higos no sabían que el Ayuntamiento recibía recursos por concepto de ramo 33 y ramo 28, lo que nos impresionó pues el ramo 33 lleva aplicándose en los municipios desde el año 1998, por lo que la comunidad llevaba 22 años desconociendo esta posibilidad de gestión o mejor dicho, el Ayuntamiento de Santiago del Río, llevaba 22 años de no informar esta posibilidad a la Agencia Municipal. De tal modo, durante muchos años el acuerdo que venía funcionando entre el Ayuntamiento y la Agencia era que se les financiaría anualmente una obra pública por un monto máximo de 800 mil pesos. De tal modo que si la obra requerida por la comunidad superaba ese monto, como frecuentemente sucedía, los propios ciudadanos completaban el presupuesto mediante tequios y cooperaciones. Otras de las prácticas que formaban parte del estado “cotidiano-institucional” de San Francisco Higos frente al Ayuntamiento, era que recurrían a uno de sus paisanos que se dedicaba a la construcción de obra pública, confiándole siempre a él todo el proceso de gestión, así fueran pavimentaciones, ampliaciones o mantenimiento a la red de agua potable, electrificaciones, techados, etcétera. Pero no era cualquier tipo de confianza, lo que nos cuentan los compañeros de la comunidad es que los Agentes solamente sellaban y firmaban los papeles que el empresario les decía, pero no se metían en más asuntos pues *había confianza* en su paisano de que trabajaba por el *bien común*.

Sin embargo, un compañero de edad avanzada, Don Cenobio, quien es un ciudadano caracterizado de San Francisco Higos pues ha sido Presidente del Comisariado de Bienes Comunales y también Agente Municipal, nos platicó que se dieron cuenta de los engaños y el robo de sus recursos cuando le tocó trabajar para construir el techado de la cancha donde realizan sus Asambleas Comunitarias. Resulta que el presupuesto que el Ayuntamiento hizo para construir dicha obra ascendía a aproximadamente 3 millones de pesos, lo que le parecía excesivo por lo que confiando en su propio instinto mandó a hacer una cotización con un ingeniero que conocía. La sorpresa fue cuando este último le entregó la cotización por un monto de 750 mil pesos, es decir, más de dos millones abajo del presupuesto del Ayuntamiento por lo que Don Cenobio sospechaba que algo no estaba bien pues aquél paisano suyo iba a ejecutar la obra pero sin mencionarles del elevado costo del proyecto. Ante el descubrimiento que había hecho Don

Cenobio, el sentimiento de injusticia se había sembrado por lo que empezaron a cuestionar al empresario sobre el costo de las obras realizadas en años anteriores. Aunque este nunca aceptó nada, para la comunidad no había duda de que su propio paisano les había mentido durante varios años. Este fue el momento del despertar del estado naciente en San Francisco Higos.

Para el año 2020, cuando el candidato vinculado al PRI había ganado la Presidencia Municipal de Santiago del Río, la comunidad se acercó para ver la forma en que se trabajaría. Ahí fue donde se dieron cuenta que el principal asesor del nuevo presidente era aquél paisano que les había venido realizando las obras, quien, por cierto, tenía vínculos con la entonces presidenta municipal de Silacayoápam que provenía del PRI. Por su parte, este empresario ya sabía el resultado de la elección del Agente Municipal, es decir, de que sería Don Arnulfo Galicia quien representaría a la comunidad durante ese año y quien formaba parte de la gran mayoría de ciudadanos que se habían percatado del sobreprecio de las obras de años anteriores. Así las cosas, a la Agencia Municipal no le convenía que el presidente tuviera de asesor principal a quien les había mentido sobre las obras, y al asesor no le convenía que estuviera Don Arnulfo como Agente, pues no le permitiría ejecutar obras infladas. De tal modo, lo que sospecharon tanto Don Arnulfo como Don Cenobio y otros integrantes del cabildo de San Francisco Higos, era que la intención del presidente de imponer a un Agente a modo, provenía del asesor y no tanto del presidente pues decían que él no conocía muy bien esos asuntos. Es decir, al parecer este asesor les había sugerido invalidar la elección de Don Arnulfo y nombrar a otro de mayor confianza como Agente Municipal.

De la misma forma que vimos en la comunidad de Dolores, las relaciones de colonialismo interno que se dan entre Santiago del Río y San Francisco Higos, se vinculan con las prácticas de corrupción en el ejercicio de los recursos de los ramos 33 y 28, pero en este caso no se trata del cobro del diezmo por parte del Ayuntamiento sino que se configura por un mecanismo diferente que es el control de las obras de la región por contratistas que, por lo visto, no solo se involucran como asesores técnicos sino también como asesores políticos y administradores de los Presidentes Municipales con el fin de direccionar la aplicación de los recursos municipales hacia sus propios intereses. Por otro lado, el hecho de que el Ayuntamiento no haya informado a la Agencia de la existencia de los ramos 28 y 33 hace pensar que los contratistas que monopolizan la construcción de obras en la región, no solo se aprovechan del desconocimiento de las Agencias sino también de quienes habitan las cabeceras que se rigen por



usos y costumbres como es el caso de Santiago del Río. En efecto, es común ver que los presidentes de municipios que se rigen por usos y costumbres contratan los servicios de consultorías, despachos de abogados, contadores o de ingenieros quienes son los que realmente controlan el gasto de la hacienda municipal. Ocurre también que estos “asesores” suelen ser vinculados por el propio gobierno estatal cuando acuden a realizar solicitudes, lo que hace sospechar de un negocio redondo entre los funcionarios estatales y los presidentes que, ya sea por ignorancia o por decisión consciente, hacen mancuerna con ellos para la ejecución de recursos municipales.

Lo anterior tiene efectos en las condiciones de vida de la población no solo de las Agencias Municipales y de Policía sino incluso de las Cabeceras que se rigen por usos y costumbres pues si las obras son infladas por los contratistas, y en general la administración municipal es llevada por despachos privados que velan antes que nada por sus propios intereses, entonces, es posible decir en un primer análisis que la reforma de 1995 que reconoció los usos y costumbres como un mecanismo de elección de las autoridades municipales significa, como dice Alicia M. Barbas (2012) una *autonomía acotada*. Es decir, en el caso de San Francisco Higos, la comunidad es la que ha tenido que aportar el faltante de las obras infladas, ya sea en trabajo o en efectivo, mientras que las empresas aumentan sus ganancias a costa del trabajo comunitario, pudiendo aplicar los recursos de la comunidad en ampliar las metas de las obras o realizar otros proyectos productivos, sociales o culturales como el rescate de la lengua Ñuu Savi, etcétera.

Ahora bien, uno de los mecanismos que fue retrasando la ruptura de la comunidad con el Ayuntamiento fue la gran cantidad de migrantes que San Francisco Higos tienen en distintos estados del vecino país del norte, ya que, a diferencia de Dolores, aquí los migrantes están muy arraigados a la vida comunitaria al grado de que la Asamblea Comunitaria tiene una especie de extensión en Oxnard, California y otras ciudades de los Estados Unidos donde tienen presencia. Estas asambleas tienen voz y voto de la misma forma que la Asamblea que se hace en el territorio de la comunidad. Por lo que la participación ciudadana es muy amplia. En ese sentido, los migrantes han hecho aportaciones millonarias a la infraestructura de la comunidad, lo que se observa cuando uno entra a la comunidad ya que la mayoría de sus calles están pavimentadas, en la existencia de cinco tanques de almacenamiento de agua con sus respectivas líneas de conducción, en que prácticamente todas las familias cuentan con una vivienda digna, es decir con espacios y servicios públicos suficientes, entre otras obras de servicios básicos e incluso la

construcción de canchas deportivas para uso de toda la comunidad<sup>40</sup>. Es decir, el potencial financiero que proviene de la gran cantidad de familias que habitan en los Estados Unidos es el que ha respaldado a la comunidad, por lo que no se han visto tan apretados como en Dolores, que aunque también tienen una población muy grande de migrantes, como ya dijimos arriba, ahí condicionan su cooperación para temas religiosos y no para mejorar las condiciones de vida de sus familiares y paisanos. Seguramente influye la cercanía que Dolores tiene con la ciudad de Huajuapán, cabecera municipal que, salvo ciertos barrios que muestran algunas excepciones, no tiene como base organizativa los usos y costumbres, mientras que San Francisco Higos está rodeada de más comunidades, tanto cabeceras como agencias que mantienen los usos y costumbres como su base organizativa.

Ambos casos, o sea el de la Agencia de Policía de Dolores, en el municipio de Huajuapán de León y el de San Francisco Higos, municipio de Santiago del Río, nos permite proponer un esquema analítico que puede ayudar a comprender, no solo las experiencias de la región Mixteca que revisamos en este documento, sino también los procesos de dominio y emancipación que ocurren en otras Agencias del estado o incluso del país. En ese sentido, en el capítulo anterior dijimos que entre el Ayuntamiento y las Agencias Municipales y de Policía se han observado al menos cuatro mecanismos de dominación que son: (i) la injerencia en la elección tanto de autoridades municipales como de autoridades indígenas; (ii) el despojo de la jurisdicción indígena; (iii) el control de las obras públicas y las políticas públicas en general y (iv) el control del presupuesto público, de manera especial del ramo 28 y ramo 33. Ahora bien, en el caso de Dolores vimos que las relaciones de dominación que generaron la ruptura con el estado “cotidiano-institucional” fueron las que tenían que ver con los mecanismos tres y cuatro, es decir, con el control de las obras y políticas públicas y el control del presupuesto público, los cuales se configuran por medio del diezmo, las dietas y otras formas que ya describimos arriba. Sin embargo, en otras comunidades como en Santo Domingo Nundo, municipio de Villa de Chilapa de Díaz, aunque de alguna manera también se configuran unas formas de dominio del presupuesto y de las obras públicas que no son las dietas ni el diezmo, el estado naciente en este caso no surge de ahí sino del despojo de la jurisdicción indígena como lo veremos más adelante. Además, el agravio en este caso no proviene del Ayuntamiento sino del poder judicial a través de

---

<sup>40</sup> Para la construcción de la cancha, crearon un fondo de dinero proveniente de compañeros migrantes, al cual denominaron “el dinero de la cancha”, el cual sigue vigente, es decir, aunque la cancha ya fue construida, este fondo se usa para completar los faltantes para las obras públicas o lo que la Asamblea decida.

la Vice Fiscalía Regional de la Mixteca quien es la institución del Estado que demoniza la impartición de justicia que se practica en dicha comunidad desde sus propios usos y costumbres. Por su parte, en el caso de San Francisco Higos, municipio de Santiago del Río, el agravio emerge no solo del Ayuntamiento mediante el intento de imponer a un Agente espurio, sino que también provino del gobierno estatal al solapar al presidente municipal durante casi un año para que no entregara recursos a la Agencia Municipal e intentar desgastar a las autoridades tradicionales en vueltas infructuosas a la ciudad capital. Por su parte, en el caso de Santa Rosa de Juárez, municipio de Santiago Yucuyachi, el agravio no solo provino del Ayuntamiento al negarles la oportunidad de votar por las autoridades municipales sino también del poder judicial a través de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien ratificó que, en efecto, la Agencia no contaba con el derecho de intervenir en los asuntos de la cabecera municipal. Es decir, aunque en la medida de lo posible iremos detallando un poco más cada uno de estos casos, lo que interesa proponer en este momento es que en el estado naciente que vienen impulsando las Agencias se pueden identificar lo que Alberoni (1984) llama *unidades de movimiento*. Es decir, las Agencias representan una unidad de movimiento distinta en la medida que reaccionan frente al mismo o los mismos mecanismos de dominación, aunque este tenga configuraciones particulares en cada una. Por ejemplo, fue el caso de las cinco o seis Agencias de Huajuapán que se movilizaron en el bienio 2017-2018 por la falta de atención y de obras del gobierno municipal, todas ellas representaban una unidad de movimiento. Pero esto no quiere decir que los otros mecanismos no estén presentes como el caso de Santo Domingo Nundo donde la ruptura se da por el intento de invalidar o despojar sus formas de impartición de justicia, sin embargo, de manera paralela también estaban luchando por solicitar un tractor al INDEP y al mismo tiempo negociaban la entrega de presupuesto y la ejecución de una obra con el Ayuntamiento. Es decir, ahí están operando los diversos mecanismos de dominación, pero en ese caso solo fue uno el que llevó a romper el pacto histórico con el sistema judicial. De tal modo, podemos afirmar que solo el análisis de casos concretos mostrará el proceso de formación del estado naciente y en ese sentido, se observarán los mecanismos de dominación contra los que cada comunidad se levanta. Ahora bien, como acabamos de ver, las luchas submunicipalistas no solo se dan frente al Ayuntamiento sino también frente a los otros órdenes de gobierno y a los

otros poderes<sup>41</sup>, es decir, las luchas submunicipalistas se erigen frente a la forma actual del Estado Moderno que prevalece en México.

Entonces, queda claro que las formas de dominación operan de manera continua, aunque no se configuren o expresen de la misma manera cada una de las Agencias, pudiendo ser cualquiera de ellas el motivo de la ruptura del estado “cotidiano-institucional” según el contexto del momento que esté viviendo cada una. Por ejemplo, en el caso de Santa Teresa, municipio de Huajuapán de León, durante los años 2017-2018, como dijimos en el primer capítulo, se movilizaron para exigir la ejecución de las obras pactadas con el Ayuntamiento, sin embargo, en 2022 la acción colectiva se originó por el supuesto saqueo de materiales pétreos de su territorio derivando en la destitución de su Agente Municipal pues se presumía que estaba en contubernio con la Autoridad Municipal para extraer tales recursos sin el permiso de la Asamblea Comunitaria. Así, es posible afirmar que el estado naciente actual que sostiene el movimiento indígena se ubica en el espacio que ocupan las comunidades que en Oaxaca se denominan Agencias Municipales y de Policía que se rigen por usos y costumbres.

Otro de los elementos de análisis que nos presenta el caso de Dolores es el del antagonismo interno, el cual nos permite ir respondiendo al otro cuestionamiento que nos planteamos. Es decir, en el caso de Dolores vimos que en torno al debate de los diezmos y las dietas durante el periodo 2014-2018 se fueron identificando la constitución de dos grupos en su interior: (i) por un lado, un grupo minoritario que pensaba que pagar el diezmo al ayuntamiento era una forma de asegurar la obra o en su defecto que usar el diezmo para satisfacer los gastos de la comunidad era una inmoralidad y un acto ilegal. Por otro lado, (ii) otro grupo mayoritario que pensaba que la exigencia del ayuntamiento de entregar un diezmo a cambio de aprobar una obra era ilegal e injusto pues es responsabilidad del Estado garantizar mejores condiciones de vida a la población. En ese sentido, es posible afirmar que la realidad de Dolores se repite a su manera en San Francisco Higos y así en cada comunidad que se estudia, lo que muestra que en su interior hay grupos antagónicos que se posicionan en los asuntos comunitarios de acuerdo a los intereses e ideología del grupo con el que tienen afinidad. Esto contradice la idea de armonía romántica que se tiene sobre las comunidades indígenas.

---

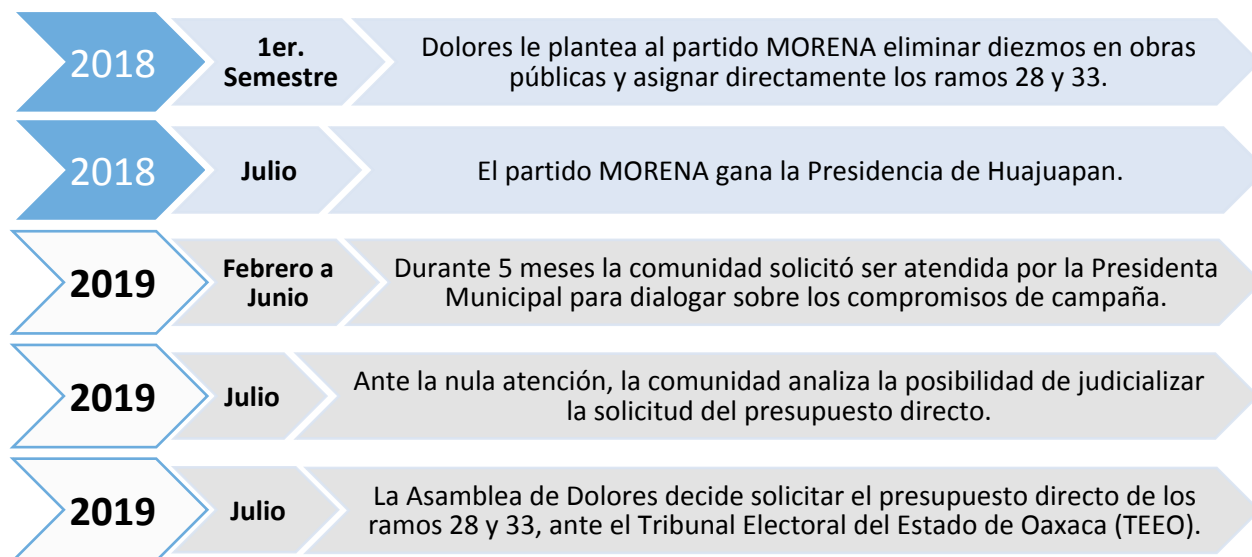
<sup>41</sup> Más adelante revisaremos en el caso de Dolores, Ozolotepec y Nativitas Coatlán, como el poder Legislativo también juega en contra de las comunidades indígenas.

Esto nos lleva a plantear que el sentimiento de injusticia no siempre lleva a la formación de un estado naciente, es decir, no siempre lleva a la lucha sino que también puede ir al contrario, o sea, puede anestesiar la injusticia y contribuir a la perpetuación de las relaciones de dominación vigentes. Si bien lo revisaremos con mayor detalle en el siguiente apartado, por ahora sirve esta idea para plantear la necesidad de pensar las luchas submunicipalistas dentro de lo que Pierre Bourdieu (1997) llama *espacio social* donde los antagonismos que existen entre el Estado Mexicano y las comunidades indígenas e incluso los propios antagonismos que se viven al interior de las comunidades se pueden estudiar bajo la bina conceptual *campo-habitus* que propone ese mismo autor. En ese sentido, coincidimos con Chantal Mouffe cuando indica que “sólo si se reconoce la inevitabilidad intrínseca del antagonismo se puede captar la amplitud de la tarea a la cual debe consagrarse toda *política democrática*” (Mouffe, 1993). En ese entendido, si hasta acá hemos visto algunos ejemplos que nos permiten identificar el papel del agravio en el proceso de formación del estado naciente, y en ese sentido, nos permiten comprender la constitución o desarticulación de los sujetos sociales como agentes de cambio, en el siguiente apartado veremos cuáles han sido las vías de lucha que estos sujetos han recorrido para transformar las relaciones de dominación en las que se encuentran inmersos.

### **3.2. Tres senderos de las luchas submunicipalistas.**

“Llevamos cinco meses suplicando a la presidenta municipal de Huajuapán que nos atienda para cumplir con los compromisos de campaña que hizo con nuestra comunidad”. Más o menos son las palabras que el Agente de Policía Pedro Donaciano Guerrero Cruz dijo en una reunión de la Asamblea General de Dolores. En efecto, después de que el secretario técnico declarara letra muerta la constitución, las autoridades de Dolores ingresaron diversas solicitudes para pedir audiencia a la presidenta. Después de varios meses sin ser atendidos, la Asamblea Comunitaria decidió iniciar una demanda legal en contra del Ayuntamiento de Huajuapán de León ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) para solicitar la administración directa del ramo 28 y ramo 33 con base en el *principio de proporcionalidad*, es decir, con base al número de población establecido en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, que ya revisamos líneas arriba.

**Gráfico 3.1 Cronología de hechos y acciones tomadas por la comunidad de Dolores.**



Fuente: Elaboración propia con base en experiencias propias.

Más allá del caso particular de Huajuapán, la *vía política* tiene distintas expresiones que se desarrollan entre los límites de la paz y la conflictividad. Las que se cargan más hacia la paz tienen que ver con la invitación a las llamadas “barbacoas” que prácticamente son borracheras que las comunidades organizan las autoridades municipales y de ese modo establecer acuerdos en relación a la distribución de recursos y ejecución de obras. En efecto, en el último cuarto del siglo pasado y algunos años del presente siglo, muchas comunidades seguían la tradición de matar una vaca o un borrego para recibir a los presidentes o presidentas<sup>42</sup> entrantes; también se les invitaba de manera muy ceremoniosa a compartir los alimentos durante sus fiestas patronales. Los presidentes por supuesto que asistían. Sin embargo, esta práctica cada vez era menos efectiva pues, aunque se gastaba en la barbacoa a partir del segundo lustro del año 2000, los presidentes municipales difícilmente cumplían las peticiones hechas alegando falta de presupuesto u otros pretextos. Otra forma que toma la vía política pacífica es vender lealtad y respaldo político, ya sea mediante la adulación mediática de los Agentes Municipales a los presidentes, lo cual me parece una especie de lo que Scott (2000) denomina “discurso oculto” pues la adulación solo proviene del Agente auxiliar para obtener beneficios para su comunidad, sin embargo, hay casos más preocupantes donde la autoridad auxiliar puede llegar hasta movilizar a la población ante alguna solicitud del presidente o presidenta en turno para darle

<sup>42</sup> EL municipio de Huajuapán de León ha tenido 3 presidentas mujeres.

respaldo político. Así lo hicieron durante el año 2020 y 2021 los Agentes de Policía de Yuxichi, Llano Grande, Rancho Reyes, Agua Dulce, La Junta, El Castillo<sup>43</sup> y Rancho Rincón, quienes a cambio de obtener recursos del ramo 28 y 33, apoyaban cualquier decisión de la entonces presidenta, aunque fuera injusta para otros pueblos, grupos o colonias del municipio. Sin embargo, en el año 2022 cuando el Ayuntamiento estaba encabezado por el actual presidente municipal Luis de León Martínez Sánchez, emanado de las filas del PAN, se vio a los agentes de El Castillo, Santa María Yuxichi, Llano Grane y Agua Dulce, encabezando una movilización para exigir la distribución de 19 millones de pesos que durante el año 2019, la entonces presidenta municipal emanada MORENA había “extraviado” y que el banco acababa de devolver. Lo que llamó la atención es que estos mismos Agentes no quisieron movilizarse en el año 2020 cuando Dolores les pidió el apoyo para exigir los recursos del ramo 28 y 33 para todas las Agencias Municipales y de Policía de Huajuapán, de ahí que es evidente la alianza.

Pero la vía política también puede ser conflictiva como ya se vio en el caso de Dolores que, al no estar conforme con la cancelación ilegal de su obra de electrificación, tomaron el Palacio Municipal de Huajuapán. Y no solo eso, en el capítulo primero también se mostró como en 2017-2018 varias agencias tomaron el palacio municipal en varias ocasiones como medida de presión para sentar a las autoridades municipales a establecer acuerdos. La vía política en su expresión conflictiva está vigente. Basta con mencionar a las Agencias Municipales del municipio de Tamazulápam del Progreso que se rige por partidos políticos, quienes mantuvieron un bloqueo de la carretera federal 190, conocida como carretera panamericana que conecta al estado de Oaxaca con la Ciudad de México, la causa es la misma, la exigencia de recursos y obras en sus comunidades.

Un caso ilustrativo de la efectividad que bajo circunstancias propicias puede llegar a tener esta vía nos lo ofrece nuevamente San Francisco Higos. En efecto, recordemos que en octubre del 2020, la ciudadanía de San Francisco Higos participo con ACOPIO en la toma de una carretera federa. Después de esta toma se abrió el diálogo con el Ayuntamiento de Santiago del Río a través de mesas de trabajo que convocaba y eran conducidas por funcionarios de la SEGEGO. Sin embargo, esta vía del diálogo se agotó tras acudir a la ciudad de Oaxaca a una

---

<sup>43</sup> En el caso de la Agencia de Policía “El Castillo”, solo participó durante el año 2021 y 2022 en este grupo de agencias que apoyaban a la presidenta municipal, ya que el agente que quedó en esos años era amigo cercado de la misma, y con su alianza pausó la demanda que esta comunidad puso ante la Sala Indígena, en contra del Ayuntamiento para solicitar los recursos de los ramos 28 y 33 para su administración directa.

docena de mesas de trabajo a las cuales no se presentaba el entonces presidente Municipal ni nadie de su cabildo. Por el contrario, los funcionarios estatales que supuestamente atendían, aprovechaban la presencia de las Autoridades Tradicionales de la comunidad para intentar disuadirlos<sup>44</sup> de seguir exigiendo el recurso. Pero el momento aurático como diría Armando Bartra (2018) ocurrió cuando el presidente municipal de Santiago del Río ingresó al territorio de San Francisco Higos en un volteo, teniendo la desgracia de haberse pinchado una llanta por lo que se dispuso a cambiarla. Mientras tanto, los policías auxiliares de San Francisco Higos se percataron de la presencia del presidente municipal y procedieron a detenerlo en nombre de la Asamblea Comunitaria. En cuanto la SEGEGO se enteró de la detención, la raquílica eficiencia mostrada en las mesas de trabajo durante diez meses, cambió de manera inesperada pues comenzaron a llamar al equipo de COFRADÍA que unos meses antes habían acompañado a la comunidad a tramitar su credencial de autoridad auxiliar para Don Arnulfo, su Agente Municipal, con el fin de proponer algún convenio para liberar al presidente municipal. “Ustedes andan *trayendo* a los de Higos ¿no?” decían los funcionarios estatales mediante llamadas telefónicas. “A ustedes les hacen caso. Échanos la mano para que liberen al presidente y mañana mismo convocamos a una reunión en Huajuapán para sacar el tema de sus recursos”.

Aquellas palabras muestran la percepción que los funcionarios estatales tienen de las comunidades, es decir, parecen verlos como bárbaros o en el mejor de los casos como infantes que deben ser dirigidos o controlados por licenciados y asesores. Aunque en el caso de Santiago del Río el contratista sí controlaba al presidente, en el caso de San Francisco el equipo de COFRADÍA, actor social que promueve y acompaña procesos de fortalecimiento de la autonomía indígena, esta petición no tenía lugar pues entre sus propuestas de formación de actores en las comunidades es que sean las Asambleas las que decidan sobre su presente y futuro sin imponer los objetivos de cada acción. De tal modo, el equipo de COFRADÍA invitó a la SEGEGO para que acudiera al siguiente día a San Francisco Higos y ahí, de cara a la Asamblea General, fueran estos funcionarios quienes solicitaran la liberación del presidente. Pero dicha propuesta no fue aceptada por los funcionarios estatales quienes propusieron generar una mesa

---

<sup>44</sup> En una de las mesas de trabajo recuerdo que el funcionario que nos atendió, adscrito a la Secretaría General de Gobierno, recogió en una caja de cartón los celulares de todos los que entramos a la oficina, y una vez resguardados, nos echó todo un rollo donde explicaba por qué las agencias no deberían de manejar recursos públicos y que lo mejor era dejar el tema en paz pues mencionaba que había intereses muy delicados que no queríamos tocar.



de dialogo a distancia, la cual fue realizada vía telefónica pues en San Francisco Higos no hay red de telefonía celular ni de internet.

A primera hora del siguiente día, todo el pueblo de San Francisco Higos ya se encontraba reunido en la cancha de la escuela primaria, a un costado de la Agencia Municipal, lugar de costumbre para realizar las Asambleas Comunitarias. “Yo quiero preguntar al presidente Leoncio porqué quiere dividir a mi pueblo; *hacer partido* no es costumbre de Higos. Él debe una disculpa al pueblo y debe entregar el apoyo para nuestra obra” Nos decía molesta una ciudadana de la comunidad que en el mes de octubre también había acudido a la toma de la carretera con ACOPIO. Por otro lado, contrario a lo que pudiéramos imaginar en ese momento, nadie del Ayuntamiento de Santiago del Río acudió a respaldar al presidente, ni si quiera para llevarle comida o una cobija; solo acudió su familia para estar pendiente de él<sup>45</sup>.

En ese día el presidente municipal tuvo que comparecer en distintas ocasiones ante la Asamblea Comunitaria pues tanto los ciudadanos caracterizados, las autoridades tradicionales y el pueblo en general, tenían múltiples preguntas sobre su actuar, invitándole a corregir su comportamiento ya que solo estaría tres años en ese cargo y después iba a seguir siendo gente como ellos, por lo que le sugerían no dejarse guiar por asesores que solo lo estaban orillando a cometer injusticias en contra de San Francisco Higos. “No se trata de Arnulfo como tú piensas, decía otro compañero del pueblo, se trata de toda la comunidad, Arnulfo solamente es nuestro representante y no sé cómo sea en tu pueblo, pero aquí el pueblo es el que manda”. Por su parte, cuando lo cuestionaban del presupuesto que le tocaba a la comunidad, el presidente solo se remitía a decir que ya no había dinero, que son muchos gastos los que tiene y por eso ya no quedaba nada. Fue hasta que la comunidad desahogo dudas, reflexiones y sentimientos que permitieron que se llevara a cabo la mesa de trabajo que la SEGEGO había solicitado desde la noche anterior para acordar la liberación del edil.

Cuando la SEGEGO hizo la llamada dijo tener ya una propuesta concreta que “convenía a todos”, por lo que pedían que se pusiera al presidente al teléfono. Después de comunicarse, el presidente volvió a la Asamblea donde dijo que siempre si había un dinero que podía quitarle a una obra que tenía planeada para San Francisco Higos pero que lo pensarán porque se trataba de

---

<sup>45</sup> A pesar de la situación, la comunidad fue muy cuidadosa de la detención y del estado de salud del presidente municipal, permitiéndole estar fuera de la celda casi todo el tiempo, le daban alimentos y únicamente era vigilado por los policías auxiliares y el comandante, por lo que convivía con su familia prácticamente en libertad.

un proyecto muy importante para la comunidad. Como dijimos antes, esta obra se trataba de una línea de conducción de agua que vendría desde el paraje conocido como Cañada del Lobo, que estaba a 20 kilómetros de distancia, cuyo costo ascendía a 7 millones de pesos. La comunidad respondió que no necesitaban esa obra y que tampoco era viable ya que la tubería se pretendía atravesar sobre los predios de otras comunidades con las que ya han tenido conflictos históricos, por lo que hacer esa obra reviviría un conflicto que hasta ese momento se mantenía en paz. Más bien, la comunidad pidió que se entregara el 31.3% del total de recursos del ramo 28 y 33 que le fue asignado al municipio de Santiago del Río, esto debido a que, según el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI, la comunidad cuenta con un total de 192 habitantes mientras que el total del municipio asciende a 614 habitantes. En términos absolutos este porcentaje representaban las cifras que se muestran en la tabla 3.2.

**Tabla 3.2. Distribución de ramos 28 y 33 entre Santiago del Río y San Francisco Higos para el año fiscal 2020, de acuerdo al número de población.**

PARTIDA PRESUPUESTAL	SANTIAGO DEL RIO	SAN FRANCISCO HIGOS	
	ANUAL	ANUAL	MENSUAL
Ramo 33, Fondo III:	\$ 2,814,763.00	\$ 880,186.48	NO APLICA
Ramo 33, Fondo IV:	\$ 364,399.98	\$ 113,949.18	\$ 11,394.92
Ramo 28:	\$ 1,956,194.00	\$ 611,708.87	\$ 50,957.74
<b>TOTALES</b>	<b>\$5,135,356.98</b>	<b>\$1,605,844.53</b>	<b>NO APLICA<sup>46</sup></b>

*Fuente: Elaboración hecha por el Colectivo COFRADÍA con base en los decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca de fechas 31 de enero del 2020 y 15 de febrero de 2020.*

Siguiendo el principio de proporcionalidad poblacional, es decir, con base al número de población, criterio establecido por el Artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el año 2020 la comunidad de San Francisco Higos debería de haber recibido 880 mil 186 pesos con 48 centavos para construir obra pública. Por cuenta del Fondo IV, cuyo nombre es Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) la comunidad debió recibir un monto anual de 113 mil 949 pesos con 18 centavos, es decir, casi 11 mil 394 pesos con 92 centavos mensuales. Y por concepto de Ramo 28 debió recibir la cantidad de 611 mil 708 pesos con 87 centavos, es decir, 50 mil 975 pesos con 74 centavos mensuales. Sin embargo, hasta el mes de noviembre de ese

<sup>46</sup> De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal el FORTAMUN se dispersa durante los primeros 10 meses del año, contrario al ramo 28 que se dispersa durante los 12 meses del año.

año no había recibido ni un solo centavo. Para no alargar esta experiencia, la mesa de negociación terminó en un acuerdo que se asentó en el *Adéndum a la minuta de acuerdos de fecha 11 de noviembre del 2020, suscrita por el H. Ayuntamiento de Santiago del Río y la Agencia de San Francisco Higos*, la cual únicamente contenía dos acuerdos:

**Primero:** Honorable Ayuntamiento del Municipio de Santiago del Río, a través de su Presidente Municipal se compromete a entregar los recursos del ramo 28 y ramo 33 Fondo III y Fondo IV, en una proporción del 31 por ciento del total de cada recurso, para el ejercicio fiscal 2021.

**Segundo:** El Honorable Ayuntamiento del Municipio de Santiago del Río se compromete a destinar y hacer efectiva del presente ejercicio la cantidad de 100 mil pesos por concepto de ramo 28 y la cantidad de 500 mil pesos del ramo 33 Fondo III, destinado para la ejecución de la obra de rehabilitación del agua potable de la Agencia Municipal de San Francisco Higos.

Después de casi un año de negar el presupuesto y derivado de un error que el mismo presidente cometió al ingresar al territorio de la comunidad, es que se pudo ejercer la presión suficiente para que el gobierno del estado coadyuvara con este problema. Aunque no se exhibió el mecanismo que ocupó la SEGEGO para presionar al presidente municipal para entregar los recursos, parece evidente que la persona que le llamaba era el empresario originario de San Francisco Higos, quien es el que realmente controlaba el presupuesto de Santiago del Río.

De tal modo podemos ver que la vía política implica negociar soluciones a través de generar acuerdos o pactos explícitos con las instituciones del Estado y puede tener diversas aristas pues en la modalidad pacífica existen las barbacoas o las alianzas de respaldo político, entre muchas otras que seguramente no conocemos, mientras la modalidad conflictiva se expresan en bloqueos carreteros, tomas de palacios municipales hasta encarcelamiento de los presidentes o funcionarios como fue el caso de San Francisco Higos. La vía política en cualquiera de sus modalidades puede ser efectiva siempre que la comunidad indígena con categoría de Agencia Municipal o Agencia de Policía tenga presente el agravio sufrido, que viva el sentimiento de injusticia como lo vivieron las ciudadanas y los ciudadanos de Higos. Sin embargo, la debilidad de esta vía es que se trata de un sendero parcial y frágil que puede romperse por la intervención de otro actor con intereses particulares como el contratista de una obra, el mismo gobierno estatal o el cambio de autoridades municipales.

Para seguir analizando otras vías que han experimentado las Agencias en la Mixteca de Oaxaca, regresaremos nuevamente al caso de Dolores donde se imbrican diversos caminos. Nos habíamos quedado hasta el año 2019 cuando la Asamblea Comunitaria aprobó al Agente de Policía, Pedro

Donaciano, que iniciara una demanda legal ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO). En efecto, con el apoyo del colectivo Emancipaciones, se elaboró la demanda donde se exigía:

En términos de nuestros derechos colectivos humanos de libre determinación y autogobierno, demandamos a dicho ayuntamiento la transferencia directa de forma permanente del total de recursos públicos de dicho municipio que corresponde a nuestra comunidad, conforme al criterio de proporcionalidad poblacional en relación al total del municipio de acuerdo al Censo General de Población y Vivienda del INEGI 2010, que es el 0.39% (...) para que sea administrado por nuestra propia comunidad a través de nuestras autoridades representativas (JDC-Dolores, 2019).

Como podemos observar, en comparación con San Francisco Higos donde se exigía el 31.3% del presupuesto municipal, la lucha en Dolores únicamente buscaba que le entregaran el 0.39% que correspondían a su población.

**Tabla 3.3. Distribución de ramos 28 y 33 entre Huajuapán de León y Dolores para el año fiscal 2020, de acuerdo al número de población.**

PARTIDA PRESUPUESTAL	HUAJUAPAN	DOLORES	
	ANUAL	ANUAL	MENSUAL
Ramo 33, Fondo III:	\$ 56,874,524.00	\$ 222,321.98	NO APLICA
Ramo 33, Fondo IV:	\$ 54,552,365.34	\$ 213,244.69	\$ 21,324.47
Ramo 28:	\$ 129,242,480.00	\$ 505,207.65	\$ 42,100.64
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 240,669,369.34</b>	<b>\$ 940,774.32</b>	<b>NO APLICA<sup>47</sup></b>

*Fuente: Elaboración hecha por el Colectivo COFRADÍA con base en los decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca de fechas 31 de enero del 2020 y 15 de febrero de 2020.*

A juzgar por los datos de la tabla 3.3, el agravio de la comunidad de Dolores era totalmente comprensible pues si en San Francisco Higos les daban 800 mil pesos anuales para su obra, lo que representaba casi el 50% del total que les correspondía, en el caso de Dolores los 4 mil 500 pesos que les habían ofrecido de “dieta” apenas y alcanzaba el 10% comparado con los 42 mil 100 pesos por concepto de ramo 28 les correspondía en ese año. Ahora bien, si lo vemos de manera global, digamos que Dolores prácticamente solicitaba 1 millón de pesos, de tal modo que, aunque el Ayuntamiento se los hubiera dado, la cabecera todavía contaría con más de 239 millones de pesos para operar su plan de desarrollo municipal. Mientras que a Santiago del Río solo le hubiesen quedado 3.5 millones de pesos. Es decir, aunque el porcentaje cambia

<sup>47</sup> De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal el FORTAMUN se dispersa durante los primeros 10 meses del año, contrario al ramo 28 que se dispersa durante los 12 meses del año.

radicalmente, en términos absolutos es muy parecido el monto mensual del ramo 28. Claro, el tema es que la comunidad de Dolores estaría recibiendo 10 mil pesos menos que Higos a pesar de tener mayor población que esta última. Lo que indica que este criterio de la proporcionalidad poblacional no parece ser un criterio justo entre las comunidades, sin embargo, es lo que se tiene hasta este momento para dar la batalla por la vía legal.

El día 2 de agosto del 2019, la comunidad de Dolores ingresó su demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) quien ordenó la realización de un peritaje antropológico y al mismo tiempo reencauzó el expediente pasándolo de un juicio normal de Derechos Político Electorales del Ciudadano (JDC) a un juicio especial para personas o comunidades indígenas que reclaman derechos políticos (conocido como JDCl). Ante dicha demanda, el entonces síndico procurador de Huajuapán de León entregó el informe justificado que por ley se le solicita. Lo primero que el síndico solicitó a los Magistrados en dicho informe, es que declararan improcedente la demanda, es decir, que se cerrara el caso sin analizar la pertinencia de entregar los recursos de los ramos 28 y 33 para la administración directa de la Agencia de Policía Dolores, argumentando: (i) que Dolores es una falsa comunidad indígena, por lo tanto no puede reclamar los derechos exclusivos para indígenas; (ii) que el juicio fue solicitado por autoridades y únicamente puede ser solicitado por ciudadanos; (iii) que el juicio se promovió fuera de tiempo; y (iv) que algunos promoventes no eran de Dolores.

Estas razones por sí mismas, parecen significar que el Ayuntamiento no tenía ningún interés por atender las demandas planteadas por la comunidad. Pero esto no fue todo, el síndico argumentó que *ad cautelam*, lo que en lenguaje coloquial equivale a decir “por si las moscas”, negaba los hechos denunciados argumentando que el Ayuntamiento Municipal en ningún momento había violado los derechos político-electorales de la Agencia de Policía Dolores, ya que según su versión la agencia si había recibido beneficios. Veamos cuáles eran los supuestos beneficios.

A la llegada del compañero Pedro Donaciano como Autoridad Tradicional de la Agencia de Policía de Dolores, las condiciones en la comunidad habían cambiado respecto de años anteriores. En efecto, en el 2019 cuando se priorizó la instalación de otros 28 paneles solares para la bomba de agua potable, sumando ahora 56 paneles que ayudarían a reducir los pagos de la energía eléctrica, fue el Ayuntamiento emanado de MORENA quien asignó al contratista, siendo un ciudadano de la misma comunidad el que construiría la segunda etapa de paneles

solares. De tal modo, el compañero Pedro propuso que fuera la Asamblea la que tenía la última palabra, a lo que el contratista dijo que no podía apoyar a la comunidad ya que el Ayuntamiento le había rasurado sus precios, por lo que no le alcanzaría para entregar el 10%. Como podemos ver, a la falta de recursos que se negaba a entregar la presidenta por haberla demandado ante el TEEO, se añade el cobro del diezmo para la obra. Vamos a detenernos un momento aquí pues interesa comentar sobre las nuevas formas en que los “representantes” de la 4T en Huajuapán aplicaron esta medida.

En efecto, el director de obras solicitó la firma de dos convenios para la construcción de la obra pública denominada “Mejoramiento de electrificación rural” que consistía la instalación de 28 paneles solares para el sistema de Agua Potable de Dolores, cuyo presupuesto aprobado ascendía a 389 mil 808 pesos con 52 centavos provenientes del Ramo 33, fondo 3. El detalle fue que en la quinta cláusula del llamado “Convenio de Concertación” decía que “el comité de obras se compromete a: aportar la cantidad de \$0.00 correspondiente al 0% del costo total de la obra” (Ayuntamiento de Huajuapán de León, 2019) pero la situación cambiaba en el “Convenio de Aceptación de la Obra Pública”, que en su segundo punto versaba algo distinto:

Los beneficiarios realizarán su aportación al Fideicomiso de Aportaciones Comunitarias equivalente al 10% del monto total de la obra y que corresponde a \$38,980.85 (treinta y ocho mil novecientos ochenta pesos 85/100 M.N.) recurso que se depositará en la Tesorería Municipal de este Honorable Ayuntamiento previa orden de pago, y que será destinado para aquellas obras prioritarias que no pueden ser financiadas por el Ramo 33, Fondo III (Ayuntamiento de Huajuapán de León, 2019)

La necesidad de tener dos convenios, según decía el propio director, era que uno iba para la Secretaría de Finanzas, mientras que el convenio de aceptación era “interno”. Esto deja mucho que interpretar pues mientras que al estado y a la federación se les hacía ver que los beneficiarios de las obras no aportaban nada, de manera intramunicipal si lo hacían. Esta práctica se sostenía de un convenio que significaba un mecanismo simbólico de coerción para que los beneficiarios pagaran su aportación pues al no pagar el diezmo, la comunidad tenía el riesgo de no recibir obra en los siguientes años, tal como lo afirmó en ese momento dicho director.

Por otro lado, la disminución de los precios inflados fue un hecho, pues en efecto los presupuestos que la dirección aprobaba para las obras públicas habían bajado, sin embargo, algunos contratistas compartieron que posiblemente el negocio estaba en otro lado pues no se podía adquirir material ni contratar servicios de maquinaria con cualquier proveedor sino con los

que se les indicara. Lo que hace suponer que la eliminación de sobrepuestos era una apariencia pues se había trasladado hacia los proveedores con los que probablemente había algún tipo de acuerdo. Como quiera que sea, la comunidad de Dolores entró en otra crisis interna ya que el Cabildo Comunitario le pedía al contratista, que además era un ciudadano activo de la comunidad, que dejara el 10% para cubrir las necesidades de la comunidad ya que, hasta ese momento, el Ayuntamiento no había dado ni un solo peso de apoyo a Dolores, por lo que parecía justo que ese porcentaje se quedara en el pueblo. Sin embargo, el ciudadano contratista decía que solo daría el 10% con la condición de que el Comité de Obra lo depositara a la Tesorería Municipal pero no para ocuparlo en la comunidad. De tal modo, en el contexto en que se desarrollaba un juicio ante el TEEO, era evidente que no era momento para generar una división interna que ya se percibía en años anteriores, por lo que la Asamblea Comunitaria decidió que el contratista pagara el 10% al Ayuntamiento. Es decir, la amenaza de que si no se pagaba el diezmo no habría obra el siguiente año parecía haber sido efectiva. ¿Será que a eso se refería el síndico cuando informó al Magistrado que Dolores había recibido otros beneficios?

Continuando con la descripción de la vía legal, entre los meses de septiembre y noviembre del 2019, el Cabildo Comunitario encabezado por el Agente Pedro Donaciano acudió en tres ocasiones al TEEO para hablar con el Magistrado encargado del expediente. “La primera vez nos atendió muy bien y hasta dijo que nuestra demanda era justa”—comentaba Don Pedro—. “En la segunda ocasión ya no nos fue tan bien pues el jefe de su ponencia cuyo nombre no puedo recordar, dijo entre otras cosas, que el TEEO no debería de admitir demandas de presupuesto directo para las agencias pues no es de su competencia, por lo que nos regresamos un poco desalentados al pueblo. Ya en la tercera ocasión el Magistrado ni si quiera quiso recibirnos.” En estos meses de incertidumbre y sin ingresos, la comunidad tomó la decisión de realizar rifas para obtener recursos, pero también para hacer presión mediática vendiendo boletos en la Cámara de Diputados Local, en el mismo TEEO siendo la Magistrada Elizabeth Bautista Velazco la única que nos recibió y compró boletos. Es decir, se optaron nuevamente por la vía política.

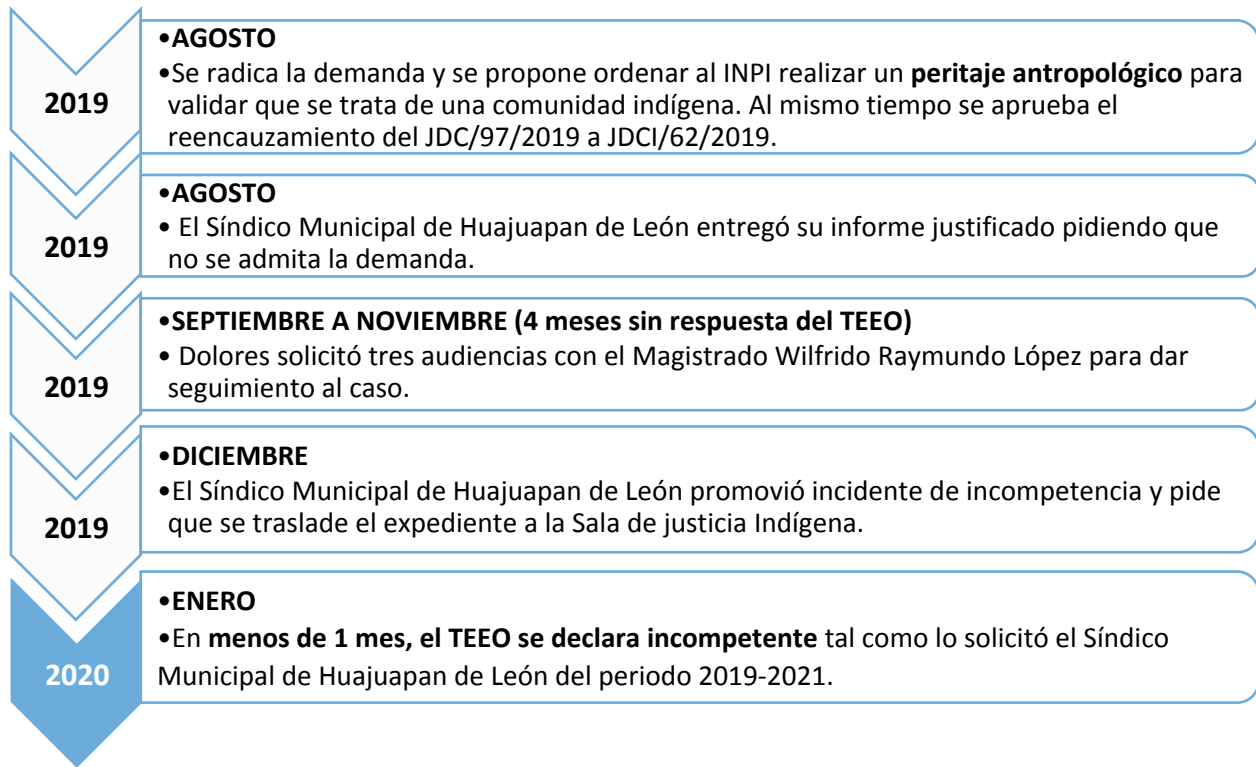
Sin embargo, llegado el mes de diciembre del 2019, el síndico municipal de Huajuapán, prácticamente siguiendo la opinión del Jefe de Ponencia del Magistrado Wilfrido Raymundo López, encargado del expediente, interpuso un incidente de incompetencia argumentando que era la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal y no el TEEO, la que debería de substanciar la demanda. Es decir, de una forma inesperada el síndico dijo que Dolores siempre si es una

comunidad indígena por lo que pide que se cambie de tribunal. El TEEO confirmó nuestras sospechas sobre el contubernio con el Ayuntamiento cuando en enero del 2020, o sea, un mes después de que el Síndico ingresara el incidente, se declaró incompetente ordenando el traslado del expediente a la Sala de justicia Indígena.

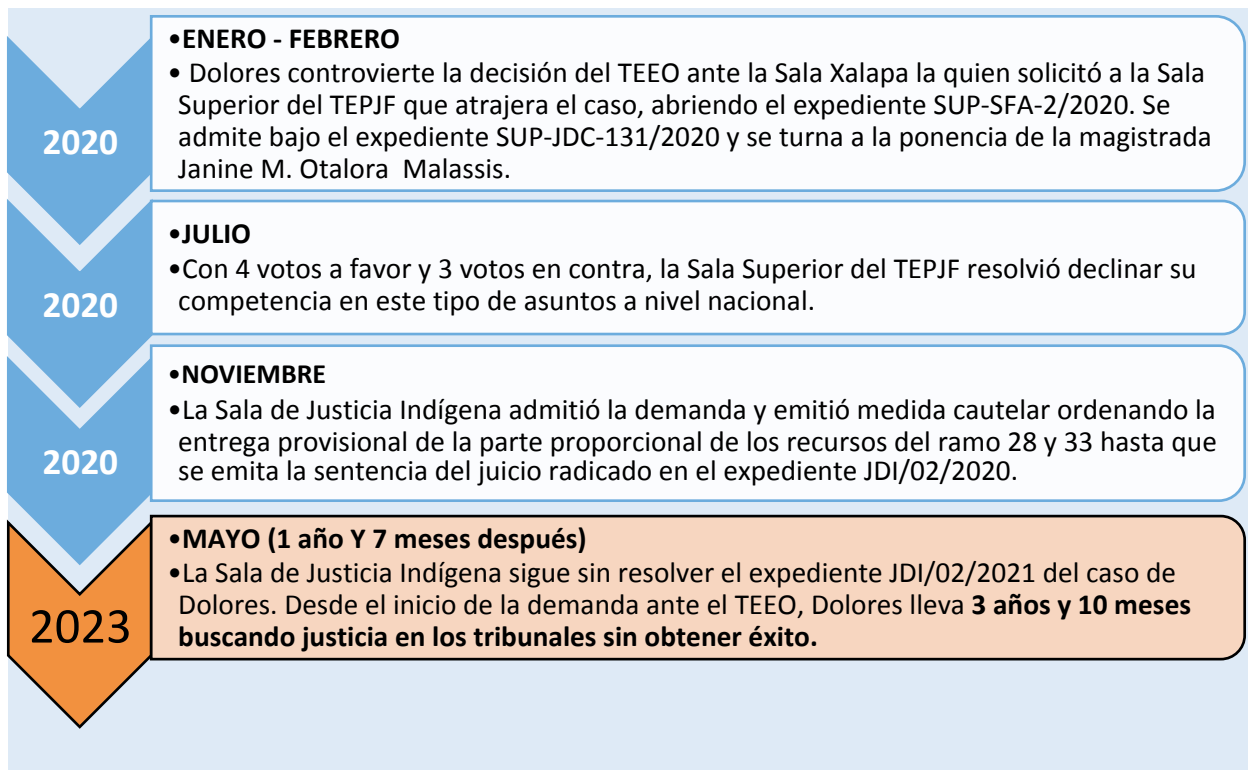
Ante esta noticia, la comunidad decidió ratificar al compañero Pedro Donaciano como Agente de Policía a fin de dar seguimiento a este y otros proyectos pendientes. Por lo que de manera inmediata convocó a la Asamblea Comunitaria para solicitar su anuencia para impugnar la decisión que acababa de tomar el TEEO a petición del Ayuntamiento de Huajuapán, la cual fue otorgada. De tal modo, entre enero y febrero se realizaron las impugnaciones ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral, quien de manera inmediata solicitó a la Sala Superior que atrajera el caso en tanto que el tema de fondo tenía que ver con la competencia de los tribunales electorales. La Sala Superior atrajo el caso y radicó el expediente bajo el número SUP-JDC-131/2020 turnándolo a la ponencia de la magistrada Janine M. Otalora Malassis. Después de cinco meses, es decir, en el mes de julio del 2020 la magistrada ponente presentó su proyecto a favor de la comunidad de Dolores, donde proponía revocar la decisión del TEEO y que rectificara su actuar entrando en el análisis del fondo de la demanda que era entregar los recursos a la comunidad, sin embargo, la votación no favoreció al proyecto ni a Dolores pues cuatro magistrados votaron en contra del proyecto, mientras que solo tres magistrados votaron a favor. Este resultado significa que a partir de ese momento, los Tribunales Electorales ya no son competentes para recibir demandas relacionadas con la distribución de recursos para las comunidades indígenas. No obstante, la votación polarizada en dos bloques es un indicio de que ni los tribunales tienen claridad acerca de eso que llaman “asuntos indígenas”. A propósito de esto, unos días después, la Magistrada Janine dijo en una entrevista que “se tiene una deuda histórica con los pueblos indígenas”, se refería a que en México no se cuenta con un tribunal especializado en materia indígena que pueda resolver sus demandas con el criterio cultural pertinente y con la inmediatez que se requiere.



**Gráfico 3.3.1 Cronología del desahogo del expediente JDCI/62/2019 ante el TEEO.**



**Gráfico 3.3.2 Cronología del desahogo del expediente JDCI/62/2019 ante el TEEO.**



Tras la resolución de la Sala Superior, el TEEO transfirió el expediente a la Sala de Justicia Indígena que se encuentra en Oaxaca de Juárez. La demanda fue admitida tres meses después, es decir, en agosto del 2020, siendo la comunidad notificada hasta noviembre de ese año. En esa notificación también se emitía una medida cautelar en favor de la comunidad de Dolores, donde se ordenaba a la presidenta municipal, en tanto representante política del Ayuntamiento y al síndico procurador en tanto representante legal del municipio, la entrega provisional de la parte proporcional de los recursos del ramo 28 y 33, mientras la Sala emite la sentencia final del juicio radicado en el expediente JDI/02/2020. Los hechos parecen indicar que la emisión de esta medida cautelar produjo, como represalia, la inesperada cancelación de la obra de electrificación que se venía gestionando ante el Ayuntamiento de Dolores, y que se realizó en aquella sesión de cabildo extraordinario “privado” que detallamos al inicio del primer capítulo de este documento.

Sin embargo, entre enero y julio de ese mismo año, mientras la competencia de los tribunales electorales en la distribución de presupuesto entre las comunidades indígenas de todo el país era una moneda en el aire, hubo un espacio donde se pudo concretar el diálogo con la presidenta municipal. Ahí se solicitó no solo el recurso del año 2020 sino también del año 2019. Así, después del desahogo de ambas partes se llegó al acuerdo de que se entregarían 8 mil pesos por mes del año 2019, mientras que del año 2020 se entregarían 10 mil pesos y algunos litros de gasolina al mes. De tal modo que, aunque el juicio en materia electoral estaba por perderse por la declinación de competencia, la vía legal sirvió de presión para obtener 96 mil pesos del año 2019 y 30 mil pesos de lo que correspondía a los meses de enero a marzo del año 2020. Es decir, el camino legal sirvió como presión política para la negociación. Mientras el juicio continúa.

Estos acuerdos, aunque no significan el pleno ejercicio de la autonomía y autogobierno comunitario, si representaban un momento de ejercicio de la autonomía, aunque esta fuese coyuntural y efímera. Esta era una experiencia desnuda. Es decir, después de más de un año de castigo a la comunidad de Dolores por haber exigido los recursos que por ley le corresponden, el acuerdo que se obtuvo permitió realizar acciones importantes en la comunidad, por ejemplo:

1. Se pagó la maquinaria y mano de obra necesaria para abrir el camino llamado “del Higo” que recorre la falda del Cerro del Yucudane y lleva hacia el Barrio de Los Ramos, uno de los barrios más marginados de la comunidad ya que desde hace varias décadas no contaban con entrada directa a sus viviendas que se encuentran al pie de dicho cerro, teniendo que atravesar el río a pie, además, por la falta de camino

- tampoco contaban con energía eléctrica. Por lo tanto, abrir este camino era fundamental para poder llevar los servicios básicos a estas viviendas e iniciar un cambio en sus condiciones de vida;
2. Se entregaron apoyos económicos a las personas con enfermedades crónicas o discapacidades.
  3. Se reintegró el 100% de sus cooperaciones a las ciudadanas y ciudadanos que apoyaron al Cabildo Comunitario durante el 2019 cuando no recibían ni un centavo de parte del Ayuntamiento Municipal.

Es decir, lo que venía sirviendo como “dieta” para los Agentes de Policía, o sea lo que se ocupaba para que se “echaran un taquito”, el Agente de Policía Pedro Donaciano Guerrero Cruz y su Cabildo, lo transformaron en un recurso que benefició a toda la comunidad, restituyendo el uso de los recursos públicos para el bien común, que dicho sea de paso es la función que debería realizar el Estado, y se le arrancaba al beneficio personal del agente municipal en turno como lo venían haciendo anteriormente. En ese sentido, el manejo directo de los recursos del ramo 28 por las manos de la comunidad puede mejorar las condiciones de vida de su población pues su aplicación se alinea directamente con las necesidades de la misma. En el cuarto capítulo argumentaremos porqué estas son razones fundamentales para el reconocimiento de las comunidades indígenas como cuarto orden de gobierno.

Ahora bien, la incursión en la vía legal de Dolores nos ha parecido importante no porque sea mi comunidad de origen, sino por el impacto que tuvo su caso en materia de los derechos de las comunidades indígenas para acceder al presupuesto de los ramos 28 y 33 en todo el territorio nacional. Efectivamente, la resolución de la Sala Superior fue un retroceso en las luchas por el ejercicio de los derechos a la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas ya que, lo que parecía una vía idónea, se convirtió ahora en un *callejón sin salida* debido a que el fundamento legal de la declinación de la Sala Superior fue la resolución que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo indirecto 46/2018, emitido el 8 de mayo del año 2019 en el caso de Nativitas Coatlán, una Agencia del municipio de Santo Domingo Tehuantepec, en el Istmo de Oaxaca, el cual deja sin efectos las resoluciones de la Sala Indígena, sin embargo, este asunto los retomaremos en el cuarto capítulo.

Finalmente, otra de las vías que se observan en la experiencia de Dolores es la *autogestión*. Esta no es novedosa pues como ya se mencionó antes, la naturaleza misma de las comunidades indígenas por existir ante el proceso de colonización les ha llevado a desplegar mecanismos que les permitan su reproducción. Entre esos mecanismos se encuentran el propio sistema de cargos, el tequio y las cooperaciones. Todas ellas fueron desplegadas por la comunidad de Dolores para poder sobrevivir ante la negligencia de la presidenta municipal para otorgar apoyos y recursos a la comunidad. Ilustremos esto siguiendo con el caso de Dolores.

El compañero Pedro Guerrero cerró el año 2020 sin recursos. Después de la cancelación de la obra, la presidenta también canceló la entrega de los 10 mil pesos que se habían acordado para ese año, rompiendo el convenio que se tenía, por lo que en noviembre y diciembre de ese año no se recibió el recurso. Así, sin un solo peso, en el año 2021 inició su gestión el compañero Sergio Guerrero buscando maneras de generar ingresos para dar seguimiento no solo a la demanda judicial sino para los gastos que cada año se hacen al interior de la comunidad como el pago de los servicios públicos, la reparación de las patrullas oficiales, el refresco para la comandancia, las cooperaciones y apoyos que piden las escuelas, la clínica, la iglesia, etcétera. De tal manera, se organizó la rifa de un toro y se realizaron tequios para la limpieza de los caminos. Dado que era el último año de aquella administración municipal, los empleados ya no eran tan leales a la presidencia como antes por lo que accedieron a llevar la maquinaria de rastreo con la condición de que la comunidad pagara al chofer y el combustible. El dinero de la rifa se utilizó también para esos gastos.

Otra experiencia de autogestión es la que se practica al interior de la clínica de Dolores, que aunque pertenece a la Secretaría de Salud, la comunidad acordó realizar un cobro simbólico ya que se requiere de personal para hacer la limpieza y dar mantenimiento a la infraestructura. De tal modo los precios establecidos son muy pequeños y se da preferencia a las personas de la comunidad que van al corriente son sus cooperaciones y participaciones pues a veces a ellos no se les cobra. Pero como también llega gente externa a pedir certificados, vacunas, entre otros servicios, a estas personas si se les cobra una mínima cantidad. De esa manera es como la clínica ha sobrevivido dando servicio, sin embargo, el problema que se ha tenido desde su inauguración en 2017 es que los médicos asignados por la Secretaría de Salud faltan mucho alegando que son sus derechos sindicales. “Falta ahora que algún muchacho y muchacha originarios de la

comunidad estudien para ser médicos para que pidamos que lo pongan en nuestra clínica y así no falte como estos que están ahorita” decía el entonces Agente de Policía.

Por su parte, hay otras experiencias que hablan de proyectos más sólidos como en San José Chichihualtepec, municipio de Chazumba, en el que tiene como regla que no puede haber animales en la vía pública, es decir, ni siquiera perros, ni gatos, ni gallinas. Respecto a los animales domésticos estos tienen que estar al interior de las viviendas, mientras que el ganado, ya sean aves, borregos, chivos, cerdos, vacas o caballos, deben estar en el monte. Es decir, el ganado debe andar en los terrenos de uso común pero no en la zona donde están las viviendas. Si bien en términos de urbanización esto ha contribuido a controlar la contaminación de las calles y espacios públicos en la zona habitacional de la comunidad, en los últimos años han notado que la ausencia de gallinas o ganado en sus parcelas ha generado problemas de plagas. Efectivamente, las familias de Chichihualtepec se dedican primordialmente al cultivo de la pitaya, una fruta endémica de las regiones semiáridas como la mixteca, teniendo sus parcelas al interior de los solares donde establecen su vivienda, por lo que al sacar el ganado de sus parcelas aumenta el trabajo de limpieza de los pitayos y se pierde el control de plagas ya que eran las gallinas las que se las comían. De tal suerte, actualmente están en un debate sobre la pertinencia de modificar su reglamento en ese sentido.

Santa Bárbara Huacapa, del municipio de Tlachichilco, es otra de las comunidades que han mantenido un orden emanado del autogobierno pues de manera parecida a Chichihualtepec, en Huacapa no se permite tener animales en la vía pública, ni tampoco vehículos. Cualquiera que deja estacionado su vehículo tiene un tiempo de tolerancia para guardarlo al interior de su vivienda. De lo contrario, existen sanciones económicas y cárcel para quienes no acaten las normas de convivencia interna. Respecto de sus obras públicas, tienen pavimentadas prácticamente todas sus calles, y para el año 2020 que conocimos su experiencia, estaban en el proceso de establecer el servicio de drenaje para todas las viviendas por lo que se encontraban en diálogo con las autoridades municipales para que les entregaran el recurso del ramo 33 para continuar con otra etapa en la construcción de baños con biodigestor. Otro detalle que llamó la atención de esta comunidad es que tenían a su propio técnico que era un ingeniero originario de la comunidad, pero a diferencia de San Francisco Higos, este joven sí tenía compromiso y lealtad a su comunidad por lo que no solo hacía los diseños como se los pedían sino que los mejoraba y adecuaba a la necesidad de la comunidad. Por ejemplo, nos platicó que los proyectos de baño con

biodigestor que validaban en el gobierno estatal de Oaxaca no servían para las necesidades de su pueblo pues eran biodigestores prefabricados que rápidamente se echaban a perder. Por lo que el propuso un modelo de mayor capacidad y elaborado con tabique rojo, sin embargo, este no fue aprobado por la dependencia. No obstante, al conseguir los recursos del ramo 33, llevaron a cabo la ejecución de dicho modelo, siendo de los pocos casos que han destacado en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes por medio de llevar los servicios básicos a todas las viviendas siempre que sus habitantes participen de las reuniones, tequios y otras formas de participación que tienen.

Como vemos esta vía prácticamente se desarrolla al margen de las instituciones del Estado o en el peor de los casos, se desarrollan como reacción a las investidas del Estado. En ese sentido, parece una vía cada vez más frágil pues la disputa por imponer un modo de producir y reproducir la vida que se da entre el gobierno colonizador/moderno y el gobierno indígena/solidario cada vez es más frontal como acabamos de ver en las tres vías arriba descritas y pareciera que es el gobierno moderno el que va avanzando más. Esto lo vino a demostrar, nuevamente, el caso de Dolores, cuando a finales del año 2021, en alianza con la todavía presidenta municipal, el grupo que al interior de Dolores podríamos vincular con la derecha, se posicionó por medio de entregar despensas que, según versiones que se cuentan y que es preferibles dejar en el anonimato, fueron financiadas por el gobierno municipal en turno. De tal modo, en ese año el grupo que podemos identificar con la derecha al interior de Dolores posicionó a su candidato como Agente de Policía bajo el discurso de que “pelear con los presidentes no nos trae nada bueno”. Pero decir que era el grupo de derecha no es casual. Me refiero a ese grupo como de derecha porque su interés para aliarse con el Ayuntamiento era la construcción de una obra de electrificación en la entrada particular de una familia que, a pesar de haber vivido casi toda su vida en Estados Unidos, nunca invirtieron para llevar servicios básicos a su barrio, por lo que, decenas de años después de no ser ciudadanos activos en Dolores, volvieron para intentar llevar los recursos que eran para toda comunidad, en una obra particular sin pedir autorización a la Asamblea General. Y no solo eso, el ciudadano que quedó electo como agente de Policía, tuvo como primera acción, pedir a la Asamblea Comunitaria que los 10 mil pesos mensuales que se obtuvieron en tres años de lucha, fueran destinados para su uso personal como una especie de “salario” pues argumentaba que tendría que dejar su trabajo para servir al pueblo. Nuevamente se manifiesta un doble discurso o un doble lenguaje según Alberoni (1984) pues en aras del beneficio común y de dar servicio a la

comunidad, tomaba un recurso que debería de ser para toda la comunidad para darle uso personal.

**Tabla 3.2. Historial de entrega de dietas y pago de diezmo durante el periodo 2020-2023.**

AÑO	AGENTE	DIETA	USO DE DIETA	OBRA REALIZADA	DIEZMO	QUIEN PAGÓ
2020	D	Si	Apertura de camino	Cancelación de obra de electrificación con el pretexto de que el Agente había pedido el 10%.	No aplica	No Aplica
2021	E	No	No aplica	Ampliación de la red de electrificación en Barrio Los Ramos.	No se pagó	No aplica
2022	F	Si	Salario personal	Ampliación de la red de electrificación en entradas particulares.	Pagado	Comunidad
2023	F	Si	Salario personal	Ampliación de la red de electrificación en entradas particulares.	Pagado	Comunidad

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de entrevistas y experiencias vividas*

Como podemos ver, los tres caminos que han construido algunas comunidades mixtecas con categoría de Agencias Municipales o Agencias de Policía para intentar ejercer el autogobierno y la autonomía indígena al interior de los municipios, son los que integran el estado “cotidiano-institucional” actual que en su momento fueron construidos por diversos estados nacientes que se han dado en las luchas municipalistas y submunicipalistas que hemos estudiado hasta acá. Es decir, estos senderos que pueden recorrer otras comunidades actualmente se integra por: (i) la *vía política* que puede ser muy efectiva, pero es coyuntural y frágil; (ii) la *vía legal* que aunque parece un callejón sin salida ante la negativa de los tribunales de reconocer la existencia de comunidades indígenas que cuentan con un autogobierno que ha resuelto diversas problemáticas y necesidades en su interior, es necesario recorrer para modificar los criterios jurídicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los distintos tribunales del Estado Mexicano y; (iii) la *vía autogestiva* que cada vez es más estrecha pues las embestidas del colonialismo interno y del individualismo promovido por la modernidad son cada vez más fuertes.

Ahora bien, a pesar del estado pesimista que se nos presenta en cuanto a las vías de lucha, también hubo éxitos y avances que motivan la continuidad de la lucha. Es decir, si bien es cierto que todo lo estudiado en este capítulo muestra que el ejercicio de los derechos al autogobierno,

libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en México, es decir, el ejercicio de la autonomía comunitaria es efímera y coyuntural, las luchas van construyendo instituciones distintas que significan avances hacia mejores condiciones de existencia de las comunidades indígenas. De tal modo, es necesario reflexionar en torno a las diversas posibilidades que podría tener el movimiento indígena para el ejercicio de sus derechos a la autonomía, autogobierno y libre determinación, es decir, de las características que pudiera tener el estado naciente que está ciernes en el estado de Oaxaca y que al parecer también está incidiendo en otras comunidades de otros estados del país, lo que implica discutir la actual configuración del Estado Mexicano y las implicaciones de otorgar un lugar menos injusto para las comunidades indígenas en dicha configuración; esto lo reflexionaremos en el siguiente y último capítulo.



## CAPÍTULO IV. EL ESTADO PLURINACIONAL: ¿UNA UTOPIA REALIZABLE EN MÉXICO?

“En el 94 decían los zapatistas: lo que nosotros deseamos no nos lo pueden dar porque lo que queremos es el derecho a desear y ser como somos”

Armando Bartra, 2014, XIV FIL de la CDMX.

“El fruto de la Revolución Mexicana no es una clase burguesa nacional que se realiza en el Estado, sino un Estado Nacional no burgués en el que se desrealizan todas las clases”

José Revueltas, 1962, Ensayos de un proletariado sin cabeza.

La mesa de conciliación había iniciado en una de las oficinas de la Procuraduría Agraria (PA). El quejoso, un ciudadano de la comunidad indígena y Agencia Municipal de Santo Domingo Nundo, ubicada en el municipio de Villa de Chilapa de Díaz, distrito de Teposcolula, en la región de la Mixteca, había denunciado al Comisariado de Bienes Comunales (CBC) de esa misma comunidad por haberle “despojado” de una parcela que supuestamente había comprado. Por su parte, las autoridades agrarias argumentaban que tras un año de no querer cumplir con el cargo de policía auxiliar que la Asamblea Comunitaria le había asignado, como medida sancionatoria, las autoridades tradicionales de la comunidad, solicitaron la intervención del CBC para resguardar de manera provisional una parcela que estaba a nombre del quejoso, en tanto no se presentara para regularizar su situación con el pueblo. “Yo recomiendo que mejor lleguen a un arreglo de una vez para que no vayan a tener problemas”—decía el abogado de la PA dirigiéndose a las autoridades agrarias de la comunidad—“Sino, el quejoso puede poner una demanda en contra del CBC ante el Tribunal Agrario por quitarle su terreno”. Los integrantes del CBC se vieron dudosos unos a otros, como preguntándose si realmente tenían la facultad de resguardar la parcela del quejoso o más bien ¿estarían actuando al margen de la legalidad?

La experiencia anterior permite problematizar el eje analítico del presente capítulo, el cual redondea las reflexiones que hemos realizado desde el capítulo inicial de este documento. En efecto, el hecho de que el CBC resguarde provisionalmente un terreno que supuestamente era propiedad del quejoso es percibido por el abogado de la PA como un acto fuera de la ley, esto se evidencia por la advertencia que le hace a las autoridades agrarias de que el quejoso podría iniciar un procedimiento judicial en su contra y de que mejor llegaran a un arreglo para no tener problemas. Este hecho es un indicio de que el funcionario actuó de acuerdo con lo que él percibe como el camino institucional *natural*, dejando fuera del análisis la justificación que expusieron

las autoridades agrarias de Santo Domingo Nundo, es decir, se les advierte que la fuerza del Estado puede ser usada. Por su parte, las autoridades agrarias sostienen su acción en un acuerdo de la Asamblea Comunitaria, es decir, para los integrantes del CBC, ese acuerdo comunitario es la norma institucional que perciben como *natural* y no la de la PA. Esta situación muestra que la institucionalidad del Estado Mexicano no reconoce las formas de autogobierno de las comunidades indígenas. Por su parte, las comunidades indígenas, aunque reconocen y acuden a varias instituciones como la PA, lo cierto es que al momento de tomar acuerdos por usos y costumbres no parecen incorporar plenamente la institucionalidad del Estado Mexicano. Esta situación nos lleva a preguntarnos si en México ¿nos encontramos ante la existencia de dos formas de Estado en un mismo territorio o ante diversas naciones encuadradas en un Estado-Nación? En este capítulo buscaremos una posible respuesta a estas interrogantes y para ello lo hemos dividido en dos apartados. En el primero buscaré dejar clara la noción de Estado que usaremos por medio de retomar los enfoques de Karl Marx y Pierre Bourdieu para luego estudiar con mayor detalle las disputas entre los actores que se mueven entre los *campos de poder y habitus* que se encuentran en pugna por el control y reproducción un tipo específico de *capital simbólico*, lo cual atraviesa a toda la sociedad, ámbitos de gobierno y poderes del Estado y retomamos la propuesta de construir un Estado Multisocietal o Plurinacional apoyándonos en los planteamientos de Luis Tapia. En un segundo apartado, discutiremos la noción de utopía realizable y estudiaremos las vías que las comunidades indígenas han tomado para avanzar en el ejercicio de sus derechos colectivos.

#### **4.1. Estado Mexicano Moderno y Usos y Costumbres: campos de poder en disputa.**

Retomando las malas experiencias que las comunidades indígenas hemos tenido en la relación histórica con el Estado Moderno Mexicano<sup>48</sup>, en este documento partimos de la concepción negativa<sup>49</sup> que de acuerdo con Norberto Bobbio (2018) tenía Karl Marx respecto del Estado. “Gran parte de la filosofía política es una exaltación al Estado; en contraste Marx considera al Estado como un puro y simple instrumento de dominación” (Bobbio, 2018). Más adelante

---

<sup>48</sup> Como vimos en el capítulo 1, pareciera que durante la época colonial y hasta 1825, hubo mejor trato para los indígenas por parte de la Corona y el Virreinato que en la época independiente y más aún a partir del siglo XX.

<sup>49</sup> “Llamo concepción negativa del Estado a la que considera que la tarea esencial del Estado es poner remedio a la naturaleza malvada del hombre, y en la cual el Estado es visto sobre todo como una dura necesidad y es considerado preponderantemente en su aspecto represivo (cuyo símbolo es la espada) (Bobbio, 2018).

Bobbio plantea que los dos elementos principales de la concepción negativa del Estado en Marx son:

- a) La consideración del Estado como pura y simple superestructura que refleja la situación de las relaciones sociales determinadas por la base social; y
- b) La identificación del Estado con el aparato o los aparatos de los que se vale la clase dominante para mantener su dominio, razón por la cual el fin del Estado no es un fin noble, como la justicia, la libertad, el bienestar, etc., sino pura y simplemente *es el interés específico de una parte de la sociedad, no el bien común, sino el bien particular de quien gobierna* que, como hemos visto, siempre ha hecho considerar un Estado que sea expresión de una forma corrupta de gobierno (Bobbio, 2018).

Estos dos elementos principales nos permiten afirmar que, más allá de si el Estado es malo o bueno, lo que parece claro es que forma parte de la sociedad. En el inciso a) de la cita anterior, se afirma que se trata de una superestructura que refleja las relaciones sociales determinadas por la base social, es decir, aunque hay un sentido economicista, queda claro que es producto de las relaciones sociales, las cuales solo se dan al interior de una sociedad; esto lo deja aún más claro cuando dice “*es el interés específico de una parte de la sociedad*”. Esta concepción nos otorga un primer rasgo del que partimos y compartimos.

Por otro lado, en el inciso b) resalta que el Estado es un “aparato mediante el cual una clase dominante mantiene el dominio” y por ello su fin es el interés específico o particular de la clase gobernante. Esta característica del Estado revela nuevamente que es parte de la sociedad, pero constituida en lo que llama un “aparato” el cual es controlado por una “clase dominante”. Esta concepción parece armonizar con lo que más de un siglo después planteó Pierre Bourdieu (1997) cuando dijo que “uno de los poderes más importantes del Estado [es] el de producir e imponer (...) las categorías de pensamiento que aplicamos a todo lo que en el mundo hay, y al propio Estado” (1997). Es decir, Pierre Bourdieu no se quedó únicamente con la idea economicista de Marx y tampoco se limitó a refrendar mecánicamente la conocida definición aportada por Max Weber (2002) la cual sostenía que el Estado mantiene su posición a través del monopolio de la violencia. Para Bourdieu (1997) el Estado “es una X (por determinar) que reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física y *simbólica* en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente” (Bourdieu, 1997). Pero ¿a qué se refiere Bourdieu cuando habla de la violencia simbólica?

Si el Estado está en condiciones de ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo forma de estructuras y de mecanismos específicos y en al “*subjetividad*” o, si se prefiere, en los cerebros, bajo forma de estructuras mentales, de percepción y de pensamiento. Debido a que es el resultado de un proceso que la instituye a la vez en las

estructuras sociales y en las estructuras mentales adaptadas a esas estructuras, la institución instituida hace olvidar que es fruto de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo *natural* (Bourdieu, 1997).

De tal modo, si tratamos de tejer los elementos esenciales de estos enfoques podemos plantear que *el Estado es un aparato constituido por mecanismos objetivos y subjetivos que emergen de las relaciones sociales, o sea, de una sociedad determinada, y que es controlado o dirigido por una parte de ella que domina a la(s) otra(s) parte(s) por medio de la violencia legítima física pero también simbólica*. Para comprender esta noción de Estado que hasta ahora hemos recuperado teóricamente regresemos al caso de Santo Domingo Nundo con el que abrimos el presente capítulo.

Parece claro ahora, que el abogado de la PA actuó de acuerdo con base en unas estructuras que en algún momento fueron instituidas tanto de manera objetiva como subjetiva. Efectivamente, una de las demandas sociales más importantes de la época revolucionaria de principios del siglo XX que fue posicionada y defendida fundamentalmente por el zapatismo es la que planteaba “la Tierra es para quien la trabaja”. Por su parte en un intento de arrebatar esta bandera popular al zapatismo, emitió la Ley del 6 de enero de 1915, siendo el antecedente más directo del artículo 27 escrito en la Constitución Federal de 1917. Esta pugna generó diversos aparatos instituidos objetivamente como la Ley Agraria expedida en 1915 que regula dicha repartición de tierras entre los campesinos. Después en 1928 se creó el Registro Agrario Nacional y más adelante en 1992 se crean los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria. Es decir, emergió un sistema de relaciones sociales objetivadas, o dicho de otro modo, se produjo el “aparato objetivo”, el estado “cotidiano-institucional” para retomar a Alberoni (1984) que emergió de la sociedad revolucionaria como resultado de esa etapa del estado naciente. Pero también inició un proceso simbólico mediante el cual los funcionarios, las comunidades agrarias y los diversos actores involucrados de alguna manera con las tierras comunales repartidas, interiorizaron las reglas de funcionamiento establecidas por la Ley Agraria y sus derivados, las cuales aunque consideraban la restitución de tierras a comunidades, esta se ejerció muy poco y no incluyeron el reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, menos aún en el caso de Oaxaca. Por otro lado, aunque la dotación de tierras operó significativamente en el centro y norte del país, en el caso del sur y particularmente en el Estado de Oaxaca, los beneficiarios de la dotación de tierras fueron los propios funcionarios y caciques

locales, mientras que las comunidades como Dolores y El Castillo de las que hemos hablado en este estudio, tuvieron que comprar las tierras a los hacendados españoles, tal como lo documenta María de las Nieves González (2020) en su tesis sobre la formación de familias en la comunidad del El Castillo.

Es decir, como dice Bourdieu “la institución instituida hace olvidar que es fruto de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo *natural*” (Bourdieu, 1997) Esto explicaría porqué el funcionario de la PA no reparó si quiera en analizar las razones de las autoridades agrarias de Santo Domingo Nundo. Por su parte, esto ocurre exactamente igual si nos paramos en los pies de las autoridades agrarias pues para ellos sus usos y costumbres son de una tradición tan antigua que, aunque no hayan sido escritos en una Constitución, es su referente objetivo y subjetivo más cercano para organizar la vida al interior de su territorio.

Lo que se evidencia con este nuevo análisis del caso de Santo Domingo Nundo es que el Estado Mexicano Moderno no está instituido de manera absoluta en el territorio mexicano ya que las experiencias hasta acá presentadas muestran que las comunidades indígenas continúan reproduciendo, bien o mal, sus propias formas de organización. Esta característica, de acuerdo con Luis Tapia (2012) es propia de los Estados creados en condiciones de colonización como son los establecidos en los diferentes países de América Latina que se caracterizan por la presencia de población indígena que, a diferencia de la población originaria de los Estados Unidos de Norteamérica, no pudo ser aniquilada. Esta condición, la de ser producto del proceso de colonización abona otras características que debemos considerar en la noción de Estado que venimos analizando. Es decir, si Marx hablaba de la existencia de una “clase dominante”, en los Estados Modernos de América Latina que fueron producto de la llegada de los europeos y que conquistaron a las diversas culturas originarias de dichos territorios, no solamente prevalece una clase dominante dentro del sistema capitalista que durante la época neoliberal se posicionó también en el dominio de la esfera política, sino que también se caracterizan por albergar culturas o civilizaciones distintas que a su vez pueden albergar una diversidad de clases, y que en su interior pueden estar reproduciendo el dominio neocolonial. Es decir, hablamos de “clases” en plural pues a diferencia de Marx no pensamos que solo la burguesía, es decir, los dueños de los medios de producción, sean los únicos que despliegan formas objetivas y subjetivas de neocolonización frente a la población indígena sino que esto ocurre también desde la clase proletaria

en cuyos “cerebros” como dijo Bourdieu (1997) han sido instaladas estructuras modernas de pensamiento que terminan por discriminar, descalificar, desconocer, invalidar, etcétera, las prácticas basadas en los usos y costumbres de las diversas culturas y pueblos que integran la sociedad indiana mexicana. Para dejarlo claro, recordemos al ciudadano de una comunidad mixteca que al momento de preguntarle si se consideraba indígena respondió: “¿pues dónde nos vieron los penachos?”.

Ahora bien, si en México hay una amplia presencia de pueblos y comunidades indígenas que no han sido totalmente desaparecidas entonces ¿qué sucede en nuestro país? ¿qué tipo de sociedad y de Estado está funcionando? Partiendo del enfoque de Bourdieu (1997) en relación con el análisis de Tapia (2012), yo diría que si bien las comunidades originarias de Mesoamérica no pudieron ser aniquiladas físicamente, si se encuentran—desde la llegada de los españoles—en un continuo desmantelamiento mediante diversos procesos y aparatos de dominación objetiva y simbólica como, por ejemplo, la instauración del capitalismo, la castellanización, el catolicismo, etcétera, que luego contribuyeron a la formación del actual Estado Moderno. En ese sentido, la condición de *colonialismo interno* planteada desde el capítulo segundo cobra mayor sentido; se trata según Tapia (2012) de una *sociedad abigarrada* donde la sociedad moderna dominante (compuesta por diversas clases) (re)producen un Estado Moderno neocolonial que pugna por mantener subordinada (más no excluida) a la sociedad indiana (compuesta también por diversas clases). Esta pugna o proceso de dominación del Estado Moderno y por lo tanto de la sociedad moderna frente a la existencia de la sociedad indiana se lleva a cabo prácticamente en todas las esferas de la vida pues de acuerdo con Marx (Bobbio,2012) y Bourdieu (1997) esa es una función del Estado: monopolizar y mantener el dominio.

El Estado es el resultado de un *proceso de concentración de los diferentes tipos de capital*, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor dicho, informacional, capital simbólico, concentración que, en tanto que tal, convierte al Estado en poseedor de una especie de metacapital, otorgando poder sobre las demás clases de capital y sobre sus poseedores (Bourdieu, 1997).

En efecto, el Estado Mexicano Moderno controla al ejército y a la policía federal, controla el presupuesto público y la recaudación de impuestos, controla la cultura por medio de la escuela pública y los libros de texto gratuito, controla la información que difunde por medio de propaganda y el uso de medios masivos de comunicación y todo esto lo hace de manera legítima, que es el capital simbólico. Es decir, nadie duda de que el certificado de primaria expedido por la

Secretaría de Educación Pública avala que un niño o una niña aprendió un grupo específico de conocimientos que le permiten acceder a otro nivel educativo.

De lo que resulta que la elaboración del Estado va pareja con la elaboración del *campo de poder* entendido como el espacio de juego dentro del cual los poseedores de capital (de diferentes tipos) luchan *particularmente* por el poder sobre el Estado, es decir sobre el capital estatal que da poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción (Bourdieu, 1997).

Bajo este enfoque es posible responder ahora ¿cómo el Estado Moderno Mexicano que fue producto de un proceso colonizador, legítima y reproduce el monopolio de la violencia física y simbólica para mantener el dominio? Para ello, es pertinente pensar a la sociedad mexicana (y por añadidura al Estado) como un *campo de poder* que es un *espacio social particular* integrado por actores con capitales distintos que pugnan por el control de ciertos campos. Siguiendo a Bourdieu (2021)

El campo del poder (que no hay que confundir con el campo político) no es un campo como los demás: es el espacio de las relaciones de fuerza entre los diferentes tipos de capital o, con mayor precisión, entre los agentes que están suficientemente provistos de uno de los diferentes tipos de capital para estar en disposición de dominar el campo correspondiente y cuyas luchas se intensifican todas las veces que se pone en tela de juicio el valor relativo de los diferentes tipos de capital (por ejemplo la «tasa de cambio» entre el capital cultural y el capital económico); es decir, en particular, cuando están amenazados los equilibrios establecidos en el seno del campo de las instancias específicamente encargadas de la reproducción del campo del poder (Bourdieu, 2021).

De tal modo, en ese espacio social se encuentran en pugna diversos actores. Es decir, tanto los que integran, reproducen y reivindican al Estado Mexicano Moderno instaurado en 1917, y que como dice Carlos Rodríguez (2009) se encuentra hoy en día bajo el Régimen de Partidos Dominantes, como son los distintos partidos políticos, las instituciones de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, los funcionarios públicos, los medios de comunicación corporativos, distintas organizaciones sociales, algunos sindicatos de trabajadores al servicio del estado y toda parte de la sociedad que se niega a comprender que lo indígena no solo significa reivindicar el folclor expresado en lenguas, sitios arqueológicos, danzas, comidas y otras tradiciones. Y por el otro lado los pueblos y las comunidades indígenas que se rigen por usos y costumbres y que fundamentalmente han sido transmitidos y reproducidos mediante la oralidad y la práctica; actores que pugnan por mantener vigentes formas distintas de gestionar o administrar las condiciones de vida de la población de nuestro país. En ese orden de ideas y aunque ya hemos presentado múltiples experiencias concretas que ilustran lo anterior, a continuación, presento algunas experiencias más con el fin de que se ejemplifique la complejidad en la que se desarrollan las disputas en el espacio social identificado.

En mayo del año 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que es el máximo tribunal del Poder Judicial que integra al Estado Mexicano moderno, se pronunció en contra de la solicitud que hizo la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, una Agencia Municipal del municipio de Santo Domingo Tehuantepec, en la región del Istmo de Oaxaca. En efecto, el documento llamado “Sentencia accesible” del Amparo Directo 46/2018 dice que:

La comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán solicitó al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca—al que pertenece—que le entregara directamente los recursos que envía la Federación para administrarlos por sí misma.

Los ministros de la Segunda Sala de la Corte estudiamos las constituciones de México y de Oaxaca y concluimos que no era viable realizar la entrega directa del dinero que envía la Federación sin pasar por el Municipio, porque la tarea de administrarlo corresponde a éste.

Estimamos que a ninguna otra comunidad indígena o no indígena se le entregan estos recursos directamente para su administración porque *el otorgar un presupuesto dividido no permitiría realizar obras públicas ni servicios permanentes que en verdad generen beneficio a la propia comunidad*, comunidades o incluso a varios Municipios (Sentencia accesible amparo 46/2018, 2019)

El anterior pronunciamiento de la Corte sobre la solicitud de la comunidad indígena de administrar los recursos de los ramos 28 y 33 de manera directa, deja ver que se trata de un actor que opera para la reproducción de la sociedad y del Estado Moderno donde sigan sin reconocimiento las comunidades indígenas como un actor con capacidad de administrar presupuesto público. Es decir, primero resalta que aceptan haber estudiado las constituciones de México y de Oaxaca, por lo que seguramente debieron haber leído que el Artículo Segundo, apartado B de la Constitución Federal dice textualmente:

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 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* (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021).



Mientras que en la Constitución Oaxaqueña seguramente debieron haberse encontrado con el siguiente artículo:

**Artículo 16.** El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afroamericanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afroamericanas (Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922).

Es decir, la Constitución Local reconoce a los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca su “personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales” pero también los derechos a la libre determinación y autonomía, por lo que la petición de administrar presupuesto directo es a todas luces legal, sin embargo, o los ministros no leyeron esos artículos o decidieron hacerlos a un lado para imponer su propia interpretación subjetiva de ambos textos constitucionales para concluir que dicha petición “no era viable” simplemente porque esa tarea le corresponde al municipio según lo establecido en el Artículo 115 constitucional que objetivamente establece a esta figura como la “base” de la organización territorial, política y administrativa del país. Este hecho muestra cómo los ministros cuentan con el monopolio de la violencia simbólica pues tienen el poder de darle mayor peso a un artículo que a otro, dentro de la misma Constitución, según su propia subjetividad, más o menos parecido a los reyes que sostenían su verdad por mandato divino, o los papas que se adjudicaban la exclusiva conexión con Dios para interpretar la Biblia, causa de las protestas iniciadas por Martín Lutero a finales del siglo XV y principios del XVI. Pero no termina ahí, después los ministros sustentan esta decisión mediante un supuesto que, por los casos mostrados en los capítulos precedentes, como los de San Francisco Higos, Dolores, Santa Bárbara Huacapa, etcétera, parece estar totalmente equivocado, es decir, que “el otorgar presupuesto *dividido* no permitiría realizar las obras públicas ni servicios permanentes que *en verdad* generen beneficio a la propia comunidad”. Por el contrario, aquí hemos demostrado que en el caso de Oaxaca, es la asignación de presupuesto a los municipios el trámite que ha limitado u obstaculizado la realización de obras y servicios en las comunidades indígenas y no indígenas. Sin embargo, parece claro que el objetivo de la Corte no era identificar si la comunidad tiene un mayor desempeño que el municipio en la realización de obras y servicios públicos, pues no aportó ningún elemento al respecto, más bien su propósito

era mantener la subordinación de la sociedad organizada en comunidades, indígenas o no, y reproducir la hegemonía del Estado Moderno manteniendo al municipio libre como la estructura de dominación fundamental de la sociedad mediante la objetivación o institucionalización de un antecedente jurisprudencial que sirviera (u obligara) a todo el aparato judicial para reproducir la narrativa de la norma establecida en el 115 Constitucional que dice que únicamente los municipios pueden administrar el presupuesto público de los ramos 28 y 33.

No obstante, los ministros reconocemos que, aún cuando no se pueda dar la entrega directa del dinero, sí es necesario y urgente eliminar la desigualdad que tiene esta comunidad y que no debe ser *objeto* de discriminación.

Por lo cual no se justifica que la comunidad no se vea beneficiada por el dinero que la Federación envía al Municipio, pues sí debe ser tomada en cuenta para gozar de los recursos federales de acuerdo con lo dispuesto en las constituciones que analizamos y las leyes del Estado de Oaxaca.

Por eso determinamos que la Sala de Justicia Indígena deberá modificar su sentencia para que en ella se ordene al Municipio que acredite que los recursos federales que correspondan, han sido efectivamente destinados o aplicados en beneficio de la Comunidad Indígena de Santa María Nativitas Coatlán, desde el año dos mil dieciocho y siguientes (Sentencia accesible amparo 46/2018, 2019).

Como podemos ver, la Corte primero limita el acceso de las comunidades a la administración directa de los recursos públicos e inmediatamente después plantea que, sin embargo, las comunidades tienen derecho de “gozar de los recursos federales” por lo que ordena a la Sala de Justicia Indígena de Oaxaca que modifique su sentencia para que en vez de que se entreguen los recursos a la comunidad para su administración directa, sea el Ayuntamiento el que administre la aplicación de dichos recursos en la comunidad de acuerdo con las leyes correspondientes, es decir, ordena lo que de por sí debería hacer el Ayuntamiento sin necesidad de orden judicial, regresando a la comunidad al estado de subordinación en que se encontraba antes de iniciar su demanda. Al tumbar la sentencia emitida por la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, la cual es la única institución formal dentro del poder judicial a nivel nacional que, bien o mal, defiende los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, el Estado Moderno es reproducido mediante las acciones emanadas de la SCJN mientras que el avance hacia un Estado Plurinacional queda postergado.

Ahora bien, uno de los temas de fondo planteados por la comunidad de Santa María Nativitas Coatlán, que es un caso paradigmático en México y que por eso se incluye en el presente estudio, es el del derecho de administrar recursos públicos para poder ejercer de manera

real el derecho a la autonomía, autogobierno y libre determinación, por lo que es fundamental preguntarse ¿cómo se sacudió la SCJN esta demanda? Evidentemente lo hizo nuevamente utilizando la legitimidad que su posición dentro del espacio social le permite como campo de poder dominante, es decir, mediante la interpretación de la Constitución. Esto lo podemos deducir de la larga pero ilustrativa cita que extrajimos de la sentencia del Amparo Directo 46/2018 donde establece el alcance de la “autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en materia presupuestal”.

De la lectura del artículo 2° constitucional, en relación con el 115 del mismo ordenamiento, se advierte que los Municipios que integran sistemas normativos indígenas (denominados también por “usos y costumbres”), ya sea por aplicación de las constituciones y leyes locales o por el reconocimiento directo por parte de las autoridades judiciales y administrativas, federales y locales, siempre deberán llevar a cabo su ejercicio de gobierno -además de lo que establezca la Constitución Federal- conforme lo establezca la Constitución local, así como las leyes aplicables en materia municipal, tanto las que se refieran a la administración pública municipal, como aquellas que se refieran a servicios públicos, materias concurrentes con los Estados y la Federación.

Lo anterior, en el entendido de que, como consideró la responsable, la normativa constitucional y convencional aplicable tienen como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para lograr igualdad de derechos con respecto a su participación en la vida pública.

Ahora bien, es claro que el derecho internacional y nacional impone al Estado el deber de reconocer la autonomía de los pueblos como condición de la autonomía de los sujetos que las integran. Pero cuando los asociados pertenecen a comunidades culturales diferentes, esto debe comprender el derecho a la autonomía de dichas comunidades.

La inclusión del reconocimiento jurídico de la capacidad de cada pueblo para mantener y desarrollar su cultura, es el marco en que se hace posible la autonomía de las personas: derecho al uso de su lengua, de su sistema simbólico, de sus formas de vida, derecho a la transmisión de su cultura mediante la educación, derecho a decidir sobre sus propias instituciones sociales y políticas.

Ello comprendería también “el control de sus recursos dentro del territorio que ocupan, pues la capacidad de mantener una cultura no sería posible sin el control de sus medios de vida, *entendiéndose éstos últimos como todos los objetos, en su estado natural o transformados por el trabajo humano, que un grupo esté en condiciones de aprovechar en un momento dado de su devenir histórico: tierra, materias primas, fuentes de energía, herramientas y utensilios, productos naturales y manufacturados*” De lo anterior, se ve que el concepto de autonomía y libre determinación y administración de sus recursos, no se refiere a los ingresos que tiene el Municipio por las aportaciones y participaciones federales correspondientes a los ramos 33 y 28; sino al derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares en que viven. (Sentencia Completa Amparo Directo 46/2018, 2019)

Como vemos, efectivamente el entonces ministro ponente, no citó el párrafo I del apartado B del artículo segundo, arriba mencionado; excluyendo de su análisis lo referente a la administración directa de los recursos públicos por parte de las comunidades indígenas. De tal modo, la narrativa anterior le sirvió al ahora ex ministro Eduardo Medina Mora Icaza para afirmar, según

su propia subjetividad, que la autonomía establecida en las constituciones federal y local, no se refiere *recursos públicos*, sino lo quiso decir la constitución es que las comunidades indígenas pueden hacer uso y disfrute de los *recursos naturales*. Este tipo de “permisos” que se atribuyen los ministros de la SCJN para modificar según su criterio lo establecido en las constituciones parece sumamente arriesgado, sobre todo en este caso donde los argumentos provienen de un funcionario señalado por actos de corrupción en el segundo semestre del año 2019, motivo por el cual solicitó su renuncia. Es decir, aunque no podemos generalizar, este caso abre la sospecha en la honorabilidad y correcto actuar de los ministros y las ministras de la Suprema Corte en el momento de juzgar, mediante su subjetividad, casos tan importantes como los relacionados con los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Esta decisión de la Corte tiene consecuencias muy profundas pues contribuye en gran medida a mantener la violencia física y simbólica que despliegan los Ayuntamientos en el ámbito municipal y para demostrarlo, a continuación, recurrimos nuevamente las experiencias de Dolores, El Castillo, San Francisco Higos, etcétera, para ejemplificar el impacto que tiene esa decisión de la Corte en la región de la Mixteca de Oaxaca.

En efecto, en las elecciones del año 2018 ocurrió un fenómeno que parece haberse generalizado, pues quienes fueron candidatos y candidatas de MORENA capitalizaron el símbolo que representó Andrés Manuel López Obrador, el capital simbólico de un cambio, por lo que aun sin hacer campaña, sin haber construido una plataforma de trabajo previo, incluso algunos sin haber pensado si quiera en contender para los puestos de elección popular, prácticamente todos los candidatos y las candidatas se perfilaban para ganar, eso es lo que se llamó el “efecto Obrador”. En el caso de Huajuapán de León, por poner un ejemplo, la candidata morenista también se montó en la ola obradorista para acceder a la Presidencia Municipal; posición que da acceso al capital económico a través de control de la Hacienda Pública Municipal, lo cual le permitiría tener rendimientos en su capital social y político entre la población mediante la asignación de recursos, obras, apoyos, etcétera. En esa tesitura, es posible comprender al municipio libre como una estructura objetiva y subjetiva del aparato del Estado Moderno Mexicano, y en ese sentido como parte del *campo de poder dominante* al que se le asocia un *habitus colonizador*, cuyos actores sociales solo tienen acceso mediante los partidos políticos, por lo que manejan un doble lenguaje (Alberoni, 1984), pues aunque en su narrativa promueven el bienestar de la población,

en la práctica todo indica que su interés es mantener su posición privilegiada, la posición dominante, colonizadora, tal como ocurre con los ministros de la SJCN. Por su parte, las comunidades indígenas están asociadas a un campo de poder y un *habitus de la solidaridad y el bien común*, siendo el tequio, las cooperaciones, las gestiones solo medios para la reproducción de la vida en su interior, al cual se puede acceder mediante la acumulación de capital simbólico, es decir, del honor. Estos dos tipos de *habitus* se pueden observar en una lucha cotidiana no solo al interior de los municipios sino también de las propias comunidades indígenas.

Efectivamente, como lo expusimos en el tercer capítulo, al interior de la comunidad de Dolores hay un grupo que considera “valioso” respetar las reglas del Ayuntamiento, aunque no sean justas o sean ilegales, tal como es el cobro del diezmo por la ejecución de obras públicas, en tanto que se trata de una “autoridad” reconocida constitucionalmente, es decir, en este grupo de ciudadanos de Dolores opera el *habitus colonizador* debido a que lo natural dentro de su estructura de pensamiento influida por el Estado Moderno es que sea el Ayuntamiento el que pone las reglas y se deben de seguir por el bien de la comunidad. Pero hay otro grupo que considera que estas reglas municipales oprimen a la comunidad pues no conciben que el municipio, teniendo la encomienda de generar el desarrollo, pidan un diezmo por ejecutar una obra, por lo que este grupo concibe que este es un mecanismo abusivo propio de los colonizadores. En ese entendido, revisemos de manera más puntual cómo se da la disputa de los distintos capitales entre los campos municipal y comunitario que conforman el espacio social municipal. Para ello la figura del Agente de Policía sirve pues recordemos que en el segundo capítulo mostramos que en esa figura recaen los dos tipos de gobierno pues el agente es tanto autoridad auxiliar como autoridad tradicional, por lo que se encuentra continuamente entre los dos campos de poder estudiados. Para comprender lo anterior sigamos el gráfico 3.4. donde se presenta un esquema de lo que planteamos.

Al ser una Agencia de Policía que se rige por usos y costumbres, Dolores nombra a un conjunto de autoridades que tradicionalmente se les denomina Cabildo Comunitario, el cual es dirigido por el Agente de Policía. Esta última, según la Ley Orgánica es una autoridad auxiliar que recibe una dieta y que de acuerdo con la autoridad municipal es para que se “eche un taquito” o sea, es para su gasto personal. La reproducción de este mecanismo de dominación produce lo que llamamos un *habitus colonizador* en tanto que recibir esta “dieta” produce una relación de subordinación con el presidente municipal que hace al Agente de Policía susceptible

de anteponer los intereses del Ayuntamiento sobre los de la comunidad, pues de otro modo se arriesga a perder el beneficio de la “dieta”.

Otro ejemplo lo da la comunidad de El Castillo, vecina de Dolores, que formó parte de quienes lucharon contra el PRI en 2017 y 2018 por los recursos logrando ciertos acuerdos como la triplicación de la “dieta”, despensas y un apoyo para los policías auxiliares. Sin embargo, para 2019 y 2020 la representante de MORENA en Huajuapán, ya como presidenta, desconoció estos acuerdos con la comunidad eliminando los beneficios que habían logrado en el trienio pasado. De tal forma que El Castillo inició una demanda legal en contra del Ayuntamiento, similar a Dolores, lo que tuvo como consecuencia que, en el año 2020, en el mismo cabildo en que cancelaron la obra de Dolores le quitaron la mitad del presupuesto a Castillo para su obra de electrificación. Así la presidenta buscó la forma de aliarse con un grupo en su interior para que la Asamblea Comunitaria nombrara a una persona de ese grupo como Agente de Policía, quien prometió una serie de obras y beneficios en una especie de campaña que realizó a finales del 2020 golpeteando a la entonces Agente de Policía para desacreditarla. En efecto, en cuanto tomó posesión en 2021, los recursos para El Castillo fluyeron como arte de magia. De tal modo, siguiendo a Barrington Moore (1989) este tipo de procesos se pueden leer como una anestesia moral a la injusticia. Dice Moore, “una posición segura, aunque baja, es más fácil de soportar que ninguna posición. En la baja el individuo puede recibir seguridad a cambio de su obediencia y su lealtad, si la relación tiene algún tono de justicia y afecto” (Moore, 1989). Más o menos esta fue la posición que asumieron los Agentes de Policía de Yuxichi, Llano Grande, Rincón y Agua Dulce durante el gobierno de MORENA en Huajuapán, a fin de no dejar de recibir la dieta y otros beneficios que a Dolores a partir de noviembre del 2020 le fueron negados arbitrariamente. Ahora bien, hay casos donde esta alianza beneficia a la comunidad, pero eso no deja de reproducir la relación de dominio y colonización que produce el sentimiento de injusticia, sin embargo, el ideal de beneficiar al pueblo anestesia dicho sentimiento.

Entonces tenemos dos escenarios que nos interesa destacar, uno donde el Agente decide anteponer los intereses del Ayuntamiento como el Agente de El Castillo en 2021 y 2022 y otro donde antepone su investidura tradicional como fue la Agente esa misma comunidad pero de los años 2019 y 2020, o también el caso de San Francisco Higos en 2020 o el caso de Dolores en el trienio 2019-2021 cuando en vez de usar la dieta para beneficio personal se usó para abrir un camino y otras acciones ya antes mencionadas. De tal modo, cuando el Agente de Policía de

cualquier comunidad despliega un habitus colonizador con el fin asegurar algún beneficio para sí mismo, ya sea por desempleo, o algún interés de realizar alguna obra en especial o por militar en cierto partido político que suele ser las motivaciones más regulares, este gana capital simbólico con el Presidente Municipal en tanto se convierte en un hombre o mujer de su confianza (como fue el Agente espurio que intentaron imponer en San Francisco Higos en 2020 o como el Agente de El Castillo de 2021 y 2022) lo que se traduce en el acceso al presupuesto público a través de entrega de despensas, juguetes para el día de reyes y día del niño, espacios de trabajo en la administración municipal, ejecución de obras, etcétera que le permitan contar con legitimidad al interior de la comunidad, abriendo la posibilidad al Ayuntamiento de acumular mayor capital político para la reproducción social de la clase dominante que controla el campo de poder municipal, dejando a la Agencia no excluida sino incluida en el campo pero en una posición de doble colonialismo interno<sup>50</sup> pues su propio Agente de Policía es el mecanismo para la reproducción de la dominación simbólica.

**Gráfico 3.4. Disputa de capitales en el municipio como campo de poder.**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>50</sup> Sería triple colonialismo en el caso de las Agencias cuya cabecera también se rige por usos y costumbre.

En el otro escenario, cuando el Agente de Policía antepone su *habitus* comunitario o *habitus solidario* (del que dispone por haber crecido y participado dentro de una comunidad de usos y costumbres<sup>51</sup>) por medio de la vía política pacífica, logra mayor capital simbólico al interior de la comunidad y también con el presidente municipal en turno, aunque poco menos que cuando reproduce un *habitus* colonizador. Por lo tanto, lo más probable es que la comunidad recibirá obras y recursos, pero al final termina reproduciendo las relaciones de dominación y al *habitus* colonizador de la clase política, y en ese sentido se reproduce el *habitus* propio del Estado Moderno, tal como se vio en el escenario anterior. Sin embargo, si de manera consensuada por la Asamblea General de la comunidad, se optase por la movilización, es decir, la vía política conflictiva o la vía legal mediante una demanda ante la Sala de Justicia Indígena, obtendría mayor capital simbólico en el interior de la comunidad, pero también estaría en mayor riesgo de perder el respaldo simbólico del presidente municipal. No obstante, si por estas vías ganase la lucha estaría cohesionando a la comunidad e incentivando la reproducción del *habitus* solidario, y al estar basados en el bien común, estarían contribuyendo a cumplir el objetivo que institucionalmente tiene el municipio libre, es decir, mejorar las condiciones de vida de la población. Esto significaría la reproducción y avance de las comunidades indígenas frente a la dominación en la que se encuentran por parte de los actores que reivindicán y reproducen el *habitus* del Estado Moderno. Del escenario anterior resultan dos hilos de análisis. A continuación, desarrollo el primero.

Por un lado, pareciera que en para el caso de Oaxaca, en los municipios oaxaqueños con presencia de comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía, son estas últimas las que vienen realizando las funciones asignadas constitucionalmente al municipio y por lo tanto, las que promueven el desarrollo interior. Ayuda para entender este proceso el análisis de Luis Tapia (2012) el cual de manera general plantea que en los Estados Modernos productos de la colonización como lo es México, las comunidades indígenas han luchado para subsistir, a veces en conflicto y a veces compartiendo el espacio y tiempo con la cultura impulsada por el Estado moderno. En ese sentido, se ha venido dando una “reducción del monopolio de la política” que lleva a un “avance en la democratización del Estado colonial (...)

---

<sup>51</sup> Lo que no quiere decir que la gente que crece fuera de una comunidad-agencia no tenga las disposiciones subjetivas para actuar de acuerdo a un *habitus* comunitario o solidario, pero crecer y participar en una comunidad de usos y costumbres necesariamente crea un *habitus* solidario, aunque este se encuentre latente según el contexto en el que se encuentre el actor específico.



de la política organizada como estado” (Tapia, 2012). Aunque este autor pone ejemplos que tienen que ver con las luchas en contra de los megaproyectos o la instalación de empresas mineras en territorios indígenas de diferentes países latinoamericanos para decir que en el momento en que los pueblos indígenas se movilizan para dar la batalla frente a dichas empresas, emerge de las entrañas del Estado lo que denomina “subsuelo político” que se refiere a la población organizada en comunidades indígenas que tienen sus propias formas de autogobierno. En ese sentido, lo que pensamos es que para el caso de México, ese subsuelo político no solo se manifiesta en las luchas por la defensa del territorio, de las que podemos encontrar varios ejemplos como en la Sierra Norte de Puebla que llevan varias décadas luchando contra las mineras, en San Luis Potosí y otros puntos de la parte del Golfo de México contra el fracking, o en el Istmo de Tehuantepec contra las eólicas, o actualmente en la Península contra el Tren Maya. Es decir, el subsuelo político, que serían las comunidades indígenas se manifiestan en la pugna por dominar el Estado Mexicano, aunque esto se da de una manera menos visible o perceptible. De tal modo, considero pertinente en este momento mostrar algunas de esas luchas que muestran avances o momentos en que emerge el subsuelo político para dar batalla frente al Estado Mexicano Moderno. Para ello, retomo el análisis sobre la lucha por el ejercicio del presupuesto directo que se presentó arriba en el cuadro 3.4. por lo que es necesario preguntarnos ¿qué diferencia hay entre que el Ayuntamiento reciba el presupuesto de los ramos 28 y 33 y luego se los vaya administrando en especie, servicios o bienes<sup>52</sup> (como es en el presente) o que los reciba directamente la comunidad indígena, sin intervención de la autoridad municipal?

En su libro *Experiencias desnudas* publicado en 2018, Armando Bartra plantea este término en referencia a momentos de la vida, acontecimientos concretos que detuvieron el tiempo, rompieron la institucionalidad cotidiana para—como dice Bartra (2018)—hacer posible lo imposible, que para el caso de las luchas que estamos estudiando sería el ejercicio de la autonomía y el autogobierno desde los usos y costumbres de las submunicipalidades, modificando de alguna forma el orden establecido; experiencias que pensamos, se deben contar con la esperanza de revivir el debate y aportar elementos en torno al reconocimiento de un cuarto nivel de gobierno en México, tal como se plantea para este capítulo.

---

<sup>52</sup> Así lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de Nativitas Coatlán, municipio de Santo Domingo Tehuantepec, cuyo criterio fue usado para que, en el juicio de Dolores, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declinara su competencia.

Un caso muy significativo que considero una experiencia desnuda es la nos dieron oportunidad de vivir y acompañar los compañeros de San Francisco Higos, en el municipio de Santiago del Río. Recordemos que a finales del año 2020 el presidente fue encarcelado, motivo que dio inicio al diálogo entre el gobierno estatal, el presidente municipal y su asesor, así como la Asamblea Comunitaria de Higos. Derivado de ese acontecimiento el presidente firmó el convenio mediante el cual entregaría la cantidad de 500 mil pesos para la ejecución de una obra de agua potable y 100 mil pesos de ramo 28 para gasto corriente. Logrando además que sería la comunidad la que ejecutaría de manera directa la obra, es decir, que ellos elegirían a la empresa contratista y ocuparían mano de obra de la comunidad. Es decir, en el fondo el problema de Higos en ese momento era llevar agua a un barrio. Las alternativas eran dos: (i) la del presidente que insistía en llevar agua desde un lugar llamado Cañada de Lobo atravesando tubería por terrenos ajenos por más de 20 kilómetros, lo que costaría 7 millones de pesos; frente a la otra opción que era (ii) construir una galería filtrante y línea de conducción al interior de su propio territorio por un costo de 500 mil pesos. A pesar de que para la comunidad era evidente la respuesta, el presidente municipal instó todavía durante la supervisión de las obras, de que esa galería no les iba a servir porque ya se había hecho una anteriormente que se la llevó el río. Y efectivamente, se había construido una galería filtrante mucho más grande hace varios años, la cual se la llevó el río, pero resultó que—según Don Arnulfo quien todavía era Agente Municipal—esa obra la construyó su paisano el contratista que precisamente ahora era el asesor del presidente, quedando la sospecha de que estuvo mal hecha porque le mocharon presupuesto. Aun así, el presidente insistía en que era mejor traer el agua desde el paraje Cañada de Lobo. En el último recorrido cuando la obra ya estaba terminada, los chorros de agua salían por encima del tanque de almacenamiento frente a los ojos todavía incrédulos del presidente municipal. De tal modo, terminó aceptando que se había equivocado. Este momento, o sea, cuando el agua llegó al barrio donde se necesitaba, pienso yo, es una experiencia desnuda ya que son momentos que:

Desactivan temporalmente los condicionamientos socioculturales—y aun epistémicos—y, en una “anulación del mundo” semejante a la que demanda el método fenomenológico de Husserl, provocan la interrupción del *continuum* espaciotemporal y hacen posible la emergencia de lo inaudito (...) hacen posible lo imposible (Bartra, 2018).

Es decir, si pensamos que lo inaudito es el ejercicio del autogobierno y la autonomía por parte de las comunidades indígenas, en el caso de San Francisco Higos más allá de los múltiples mecanismos de colonización que sigue habiendo entre el Estado Mexicano Moderno y las

comunidades indígenas, construir esta obra con recursos públicos que nunca habían llegado a la comunidad, poniendo a su propio contratista, aprovechando el agua que hay en su propio territorio, abaratando costos en la medida de lo posible y beneficiando a las familias que necesitaban esa agua dentro de su comunidad, representaba el ejercicio mismo de los derechos a la autonomía y libre determinación. Y no solo eso, este momento, esta experiencia desnuda contribuyó a fortalecer y reproducir el campo-habitus de la solidaridad y del bien común de San Francisco Higos frente al campo-habitus colonizador que significó en ese momento el presidente del Ayuntamiento de Santiago del Río. Armando Bartra (2018) dice que la experiencia desnuda no es una cancelación sino solo una interrupción, “lo que significa que pasado el instante aurático la concatenación causal se restablece y todo vuelve al cauce; a un curso que sin embargo ya no es el mismo” (Bartra, 2018). Lo que nos hace recordar a Alberoni (1984) quien habla de que posterior a un estado naciente, el nuevo estado de lo cotidiano instituido se restablece, aunque ya no de la misma forma, hasta que un nuevo movimiento lo haga tambalear otra vez.

En ese sentido, si la anterior es una experiencia desnuda de éxito también hay otras como la de Dolores que solo en apariencia podría decirse que fue un fracaso ya que, al menos hasta este momento, no logró su objetivo original que era obtener la administración directa de los recursos del ramo 28 y 33, sin embargo, también se trata de experiencia exitosa ya que después de su levantamiento en 2020 otros grupos subordinados también se animaron a demandar el mal desempeño del gobierno municipal. Pero no solo eso, para nuestra sorpresa, en las elecciones para diputados federales, locales y ayuntamientos del año 2021, la entrega de recursos para las agencias municipales y de policía se convirtió en un compromiso que aparecía en la propaganda de casi todos los partidos políticos que tenían postulado algún candidato para presidir el municipio de Huajuapán de León; algo había cambiado. Los partidos políticos parecían haber incorporado en su agenda la bandera de la entrega directa de recursos, generando en las comunidades y los municipios la sensación de que una posible transformación estaba por llegar.

Además, la comunidad de Dolores inició en 2020 diversas gestiones que algunas seguían en trámite mientras que otras se habían concluido satisfactoriamente. Por ejemplo, solicitaron 98 mil 900 pesos al INPI para financiar un proyecto cultural de cocina tradicional con el cual se logró transmitir el conocimiento de las “moleras” tradicionales que son mujeres mayores que llevan la batuta en la elaboración de mole durante los festejos que se realizan los días 13, 14 y 15 de septiembre en Honor a la Virgen de los Dolores, cocinando para más de mil personas; quienes

enseñaron a las mujeres jóvenes los principales platillos de la fiesta patronal, generando así un ambiente de convivencia comunitaria. De tal modo, aunque únicamente fueron aprobados 59 mil pesos, la forma de administrar los recursos de parte del Comité y el Cabildo Comunitario, logró estirar el presupuesto logrando equipar a la Cofradía con cazuelas de barro y otros utensilios de cocina que hacían falta para las diversas actividades y festejos que se tienen al año en la comunidad. También pagaron todos los insumos de los talleres para que las y los participantes no pusieran ni un solo peso más que su esfuerzo y tiempo. Cabe destacar que, aunque únicamente se había proyectado la construcción de tres fogones, el recurso se administró de tal forma que se lograron construir siete. Esto se logró mediante el apoyo de la diputada local que, curiosamente, también era de MORENA, pero contrario a la edil, la diputada donó algunos bultos de cemento que ayudaron a ampliar las metas del proyecto. Así como estas hay muchas experiencias a lo largo y ancho del estado de Oaxaca. Experiencias desnudas que han cambiado el curso de la historia de las comunidades indígenas pues en ellas se asumen como agentes de cambio, actores que dan forma a la realidad. Por lo tanto, pensamos que es necesario observar y mirar estas realidades para mejorar la institucionalidad y práctica del Estado Mexicano actual.

De lo anterior se desprende el segundo hilo de análisis que derivó del cuadro 3.4, el cual se relaciona con la discusión que en términos de enfoques teóricos tuvimos al inicio del apartado respecto del Estado. Es decir, si asumimos que la organización del Estado Mexicano Moderno tiene como fin mejorar la vida al interior del país, tal como lo pregonan el artículo 39 de la Constitución Federal que a la letra dice:

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. *Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.* El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (Congreso de la Unión, 1917).

Y asumiendo también como benéficos para la población los cambios que en el artículo 115 constitucional lograron las luchas municipalistas de la segunda mitad del siglo XX que ya estudiamos en el segundo capítulo de este texto, entonces ¿por qué las comunidades indígenas, como lo son las Agencias Municipales y de Policía que se rigen por usos y costumbres en Oaxaca, continúan siendo subordinadas de los Ayuntamientos y de las demás instituciones del Estado Mexicano? Es decir, parece ser que en el fondo el problema no es el Estado Mexicano en tanto conjunto de instituciones objetivadas en constituciones, leyes, normas, instituciones, etcétera. Más bien es la red de actores que controlan la operación y transformación de dichas

instituciones la que parece haber mantenido la subordinación de la sociedad indiana mexicana<sup>53</sup>. Es decir, como lo planteamos más arriba, se trata de una parte de la sociedad mexicana que domina a la otra, por lo tanto, perpetuarse en las posiciones más relevantes del Estado Mexicano es condición fundamental para la reproducción de dicha dominación. En ese sentido, retomando el ejemplo de la comunidad mixteca de Dolores en el ámbito municipal de gobierno, cuando al interior de las comunidades indígenas se reproduce el habitus colonizador, lo que logra la clase política dominante, es decir, esa parte de la sociedad que domina a las otras, es mantener su posición privilegiada dentro de ambos campos de poder. Por ejemplo, ya vimos que en el ámbito del gobierno municipal (aunque ya dijimos que esto predomina en las distintas instituciones del Estado Mexicano Moderno) se da una pugna entre las comunidades indígenas y el municipio para obtener diversos tipos de capitales. Y en apariencia, lo más práctico y sencillo para las comunidades sería aliarse con el Presidente Municipal, tratando de que respete los usos y costumbres, o sea, que respete la investidura de la autoridad tradicional, y así pareciera que ambas partes obtienen beneficios, es decir, la clase gobernante legitima su actuar mediante llevársela bien con la comunidad, mientras que las comunidades consiguen que se realicen obras y otras acciones en su territorio en beneficio de mejorar las condiciones de vida de la comunidad, que es la finalidad institucional de los Ayuntamientos. Sin embargo, lo que en realidad ocurre es que esa dinámica de sometimiento e intercambio entre Agentes Municipales y presidentes, reproduce un sistema donde tanto la institución municipal (y con ello el propio Estado Mexicano Moderno) como las comunidades indígenas se encuentran secuestradas por un actor impune: los partidos políticos.

Efectivamente, como dijimos en el primer capítulo, de acuerdo con Carlos Rodríguez (2009) el Régimen de Partidos Dominantes (RPD) inició en el año 2000 y se caracteriza porque las cúpulas de los partidos políticos se ponen de acuerdo para repartirse los puestos clave del poder público, intercambiar impunidad y distribuirse el presupuesto público. De tal modo, los partidos políticos son los que mantienen el monopolio del acceso al poder público no solo en el ámbito municipal, sino en el estatal, el federal y en los distintos poderes del Estado Mexicano, por lo que es pertinente decir que lejos de fungir como espacios de participación de la sociedad

---

<sup>53</sup> El término gramsciano de hegemonía puede ser útil para dar un nombre al proceso mediante el cual una parte de la sociedad (la clase fundamental para Gramsci) controla con cierta legitimidad o consenso a las demás clases. Sin embargo, siguiendo a Hugues Portelli (1973) cuando se trata de un control que no tiene el consenso de las demás clases, Gramsci cambia este término por el de dictadura.

en la vida pública, cada vez más se han convertido en acopiadores, intermediarios o coyotes que compran barato y venden caro los votos del pueblo a cambio de ocupar espacios de mayor o menor relevancia en el entramado institucional del Estado. Lo de vender caro los votos del pueblo no es una simple metáfora pues durante el año 2024 los partidos políticos recibirán \$10 mil 444 millones 157 mil 311 pesos del presupuesto federal, el cual está sustentado en el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) “los recursos permitirán a los partidos cubrir sus actividades ordinarias permanentes, así como los gastos de campaña y las actividades específicas” (INE, 2023). Curiosamente, igual que con la distribución de los ramos 28 y 33 entre los estados y municipios, la distribución de recursos entre los partidos políticos también cuenta con una fórmula establecida en la constitución federal, la cual se “determina según el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral y se distribuye de acuerdo con la votación que obtuvo cada partido en la última elección” (INE, 2023). Sin embargo, no existe ninguna fórmula que aclare lo que de los ramos 28 y 33 le correspondería a los pueblos y comunidades indígenas y la institución encargada de repartirlos para su administración directa, tal como dice el artículo segundo de la constitución federal. Es posible que estos beneficios sean parte de las razones por las que la clase política, aun con sus supuestas diferencias, se han logrado poner de acuerdo para mantener la hegemonía del sistema político mexicano. De tal modo, su extrema preocupación por mantener su posición privilegiada ha hecho que haya un desprendimiento de la base social, es decir, del resto de la sociedad que no posee espacios dentro del Estado, lo que no solo incluye a la sociedad indígena mexicana sino a personas con discapacidad, mujeres, comunidad LGTBTTIQ, infancias y juventudes, estudiantes etcétera. Si bien esto claramente había sido observado en el orden federal del gobierno por más de 30 millones de personas que llevaron a Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de México, quien en 2018 obtuvo un triunfo histórico con más del 53% de votos a favor, lo cierto es que en los ámbitos estatal y municipal, la sociedad no ha logrado realizar hazañas similares. Bajo esa idea, si bien la llegada de la Cuarta Transformación ha cimentado un proceso de cambios estructurales importantes, dentro del ámbito municipal no podemos sostener lo mismo ya que, como se ha demostrado en el municipio de Huajuapán de León, los ayuntamientos han servido más para generar nuevos cacicazgos políticos y reproducir a una clase política que vive de los presupuestos municipales lo que genera tensiones con las comunidades que también requieren tal presupuesto. Viene al caso comparar,

como ejemplo, los recursos que por concepto de “dieta” mensual recibe la persona que actualmente ocupa el cargo de presidente municipal en Huajuapán de León recibe que asciende a 58 mil 069 pesos con 04 centavos, es decir, al año recibe 696 mil 828 pesos con 48 centavos, con el 0.39% que de acuerdo con su número de población, la comunidad de Dolores está exigiendo que se le entreguen para su administración directa, y que en el ejercicio fiscal 2023 asciende a 48 mil 879 pesos mensuales del ramo 28, es decir, 586 mil 556 pesos con 21 centavos de manera anual. Como vemos, lo que la comunidad está exigiendo y que no se le quiere dar, es menor aún que lo que cada año es asignado efectivamente al presidente municipal. Por su parte, cada uno de los síndicos reciben la cantidad de 45 mil 296 pesos de dieta mensual, y cada uno de los 10 regidores que integran el cabildo reciben un total de 42 mil 355 pesos mensuales. Cabe señalar que estas cifras con prácticamente las mismas que se entregaron a los integrantes del gobierno municipal de Huajuapán durante el periodo 2019-2021, es decir, el gobierno de la Cuarta Transformación. De tal forma es posible afirmar que esta es la razón por la que la clase política en el ámbito municipal defiende a capa y espada la autonomía municipal. En ese sentido es pertinente citar un documento que se encuentra en el expediente del juicio JDI-02/2020 interpuesto por la comunidad mixteca de Dolores en contra del Ayuntamiento de Huajuapán de León, que actualmente se desahoga en la Sala de Justicia Indígena de Oaxaca, en donde la comunidad de Dolores responde al informe justificado del Ayuntamiento Municipal.

Respecto a los puntos segundo al séptimo del informe que quienes ostentaban los cargos de Presidenta Municipal y de Síndico Procurador de Huajuapán de León que, presentaron ante ustedes mediante escrito de fecha 30 de noviembre del año 2020, manifestamos que se trata de una típica argumentación que lejos de buscar el desarrollo y beneficio de la comunidad mixteca y Agencia de Policía Dolores, busca reproducir el estado actual de subordinación que los Ayuntamientos mantienen sobre las comunidades indígenas como la nuestra. [Es decir] la autoridad responsable no está defendiendo al municipio libre como institución promotora del desarrollo y la democracia locales, sino que sólo se avocan a defender el poder de 13 personas que integran el Ayuntamiento para decidir el destino del presupuesto municipal. De tal forma, la autoridad responsable parece asumir que la autonomía municipal les da el poder de decidir el presupuesto sin consultar la voz de sus propios gobernados, de lo que se desprende que dichos funcionarios está acostumbrados a ejercer un gobierno de tipo oligárquico (el gobierno de unos cuantos) donde los gobernados no puedan participar en la vida pública, sino que únicamente se avoquen a asumir ordenes de la presidenta o presidente en turno, del síndico y de los 13 concejales que integran al Ayuntamiento. (Respuesta de Dolores a vista de informe circunstanciado, 2023).

Como podemos ver, este interés de los Ayuntamientos de promover la autonomía municipal no solo frente a los estados y la federación sino también frente a sus propios gobernados, es una postura que no parece alinearse con los principios de MORENA, partido que supuestamente

aspira a la construcción de un Estado más democrático. Más bien, dicha postura explica la escasa o nula atención que los partidos han puesto al desarrollo de las comunidades y su mayor atención en la búsqueda de cargos dentro de las instituciones del gobierno. Y a su vez, cuando los integrantes de estos partidos políticos llegan a algún cargo en el poder, su desempeño pocas veces se vincula con el servicio público, sino que se dedican a seguir operando, ahora con presupuesto público, para mantener su posición dentro de las instituciones del aparato del Estado.

Ante este catastrófico escenario, las comunidades indígenas que cuentan con categorías administrativas submunicipales, representan lo que Luis Tapia (2012) denomina “subsuelo político”, el cual emerge por distintas vías de acción ciudadana para buscar el mejoramiento de sus condiciones de vida y de sus territorios. En ese entendido, para el caso de Oaxaca se confirma que no solo son la base organizativa concreta, real, legítima de la entidad, sino que representan en la práctica un orden de Estado. Por tal motivo, coincidimos nuevamente con Luis Tapia (2012) cuando afirma que *es necesaria la reconstitución del actual Estado moderno capitalista, en un Estado no solo pluricultural, sino multisocietal*, es decir, donde se reconozcan las estructuras y mecanismos de aquel subsuelo político que permitan el “cogobierno entre todos” (Tapia, 2012).

Para complementar esta noción—o bien cabe decir, esta *utopía*—ayuda la distinción que Will Kymlicka (1996) hace entre *naciones cívicas* y *naciones étnicas*. En efecto, para dicho autor “las naciones étnicas consideran [como] uno de sus objetivos más importantes la reproducción de una cultura y de una identidad etnonacional concreta” (Kymlicka, 1996). En ese sentido, solo por ilustrar el planteamiento, si en el territorio mexicano se encuentran asentados 68 pueblos originarios, entonces podemos afirmar que existen 68 naciones étnicas, de tal modo que estaríamos ante un territorio plurinacional. Por su parte “las naciones cívicas (...) son neutrales con respecto a las identidades etnoculturales de sus ciudadanos y definen la pertenencia nacional meramente en términos de adhesión a ciertos principios de democracia y justicia” (Kymlicka, 1996). En ese sentido, la sociedad moderna podría corresponder con esta categoría. En ese entendido, el Estado Multisocietal—o Multinacional si usamos el término que propone Kymlicka (1996)—sería el resultado del consenso de una nueva hegemonía entre las diversas naciones (étnicas y cívicas) que habitan el territorio mexicano, es decir, las indianas y las modernas, donde ambas tengan las mismas oportunidades para gestionar mejores condiciones de vida en sus



territorios concretos bajos sus formas propias de autogobierno. Es decir, estaríamos ante la constitución de un Estado Plurinacional<sup>54</sup>. Bajo ese planteamiento, regresemos nuevamente al caso con el que iniciamos el presente capítulo, es decir, al de la comunidad mixteca y Agencia Municipal de Santo Domingo Nundo, ubicada en el municipio de Villa de Chilapa de Díaz, Oaxaca, con el fin de proyectar lo que en la práctica se modificaría en la relación entre comunidades indígenas y un Estado Mexicano Plurinacional.

Es cierto, ante un agravio cualquier persona puede acudir ante la autoridad jurisdiccional correspondiente para demandar justicia; esa es la función del poder judicial en el Estado Mexicano. En este caso, el actor que identificamos como “el quejoso” estaba en posibilidad de iniciar una demanda ante un Tribunal Agrario (TA) en contra del Comisariado de Bienes Comunales (CBC) de esa comunidad, argumentando la ausencia de fundamento legal para despojarlo de un terreno que había comprado, sin embargo, aunque la gran mayoría de abogados seguramente procederían de esta forma, vale la pena preguntarse si en un Estado Plurinacional que reconoce las formas diversas de impartición de justicia de las comunidades indígenas ¿esta manera de proceder sería la más adecuada? Bueno, al tratarse de comunidades indígenas que tienen formas específicas de organización y autogobierno, basadas en sus usos y costumbres, el enfoque hegemónico que mantiene el derecho positivista en el entramado institucional del actual Estado Mexicano Moderno comienza a tornarse poco claro pues las instituciones y los funcionarios, en el mejor de los casos dudan o desconocen cómo proceder ante estas situaciones, pero en el peor de los casos proceden como siempre lo han hecho, o sea, como si no existieran comunidades indígenas. En cambio, si se actuara bajo el amparo de un Estado plurinacional, las instituciones y el marco legal tendrían incorporado, objetiva y subjetivamente, un enfoque pluricultural y de esa forma el estudio del caso debería considerar la existencia de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.

En el caso particular de Santo Domingo Nundo, un estudio del caso con enfoque pluricultural, es decir, que emerge de un Estado Plurinacional que reconoce la presencia de formas de autogobierno distintas en su interior, sería el siguiente: El “resguardo provisional” de la parcela en cuestión, en sentido estricto no derivó de un acto del Comisariado por mera

---

<sup>54</sup> Cuando hablamos de Estado multisocietal, Estado multinacional o Estado plurinacional, nos referimos exactamente a la misma estructura, es decir, a diversas naciones (étnicas y cívicas) encuadradas en un mismo Estado-Nación, la diferencia proviene únicamente del término que usa cada autor. Es decir, multisocietal para Luis Tapia, multinacional para Will Kymlicka.

ocurrencia ni por decisión particular, más bien se originó, primero, de la Asamblea Comunitaria que es la máxima autoridad de Santo Domingo Nundo, donde se decidió: (i) que los actos cometidos por “el quejoso” eran considerados graves porque atentaba contra la unidad, la cultura organizativa de la comunidad y por lo tanto de la reproducción social de sus instituciones comunitarias, de tal forma que tenía que ser sancionado; luego (ii) decidieron el tipo de sanción, es decir, dado que se trataba de un migrante residente en los Estados Unidos, consideraron que lo más adecuado era resguardar de manera provisional una parcela comunal que se encontraba en posesión del quejoso hasta que se presentara a resolver su situación; y finalmente (iii) decidieron el procedimiento para ejecutar la sanción, el cual, derivado de que la parcela en comento es de propiedad comunal, consideraron necesario vincular al CBC que es el órgano representante de la Asamblea de Comuneros, máxima autoridad en relación a los bienes comunales de Santo Domingo Nundo. De tal modo, el Agente Municipal notificó al CBC la decisión de la Asamblea Comunitaria mediante oficio formal anexando el acta de asamblea correspondiente. Después, según lo compartido por el presidente y el secretario del CBC de Santo Domingo Nundo, ellos no decidieron de manera particular, sino que llevaron la petición a la Asamblea de Comuneros. A su vez, este órgano aprobó ejecutar la sanción en contra del quejoso pues al revisar su historial encontraron que, además de las faltas cometidas que le había notificada la autoridad administrativa, dicho personaje ni si quiera contaba con la calidad de vecindado y mucho menos de comunero, y por lo tanto, no tenía derecho para poseer ninguna parcela comunal. De tal forma fue que precedieron a realizar el resguardo provisional.

Como vemos, estamos ante una práctica comunitaria que no figura en ninguna ley, es decir, la vinculación entre dos instituciones, una comunitaria y otra reglamentada en la Ley Agraria, es decir, la Asamblea General y la Asamblea de Comuneros, respectivamente, siendo la primera la que decidió sancionar y eligió la forma de la sanción y la segunda la que ejecutó por estar a cargo de los bienes comunales. De tal manera, al estar basada esta sanción en los usos y costumbres de la comunidad, se trata de un acto legítimo, fundado y motivado, pero no solo en el derecho positivo sino principalmente en el derecho indígena que, como dicen Floriberto Díaz, Jaime Martínez Luna y Juan José Rendón, forma parte de los elementos auxiliares de la vida comunitaria junto a la educación tradicional, la lengua y la cosmovisión (Rendón Monzón, 2003). Por su parte, en un Estado Plurinacional, en vez de que la Procuraduría Agraria invalide las acciones de las autoridades agrarias, tendría que facilitar desde un enfoque pluricultural la

comprensión del procedimiento realizado por el CBC y observar que, ya sea desde el derecho positivo o desde el indígena, siempre se respeten los derechos humanos y colectivos de los sujetos implicados. Por lo que, contrario a lo que se cree comúnmente, el enfoque de los derechos individuales o humanos no es contradictorio con el ejercicio de los usos y costumbres de las comunidades indígenas siempre y cuando se instituya su acoplamiento en un Estado Plurinacional. Como dice Will Kymlicka (1996), “las políticas gubernamentales pueden promover el mantenimiento de dos o más culturas societarias<sup>55</sup> en el seno de un mismo país. De hecho (...) esto es precisamente lo que caracteriza a los Estados multinacionales” (Kymlicka, 1996).

Si bien el ejemplo de Santo Domingo Nundo, se ubica en el campo de la impartición de justicia, lo mismo sucede con otros ámbitos de la vida comunitaria indígena. Por ejemplo, en el tipo de desarrollo que quieren para sí mismos; en la defensa de su territorio frente a las mineras o megaproyectos; al intentar administrar presupuesto público de manera directa; al defender sus formas de elegir y acompañar a sus autoridades tradicionales; o simplemente al exigir respeto a su propia visión del mundo y de la vida. De tal modo, aunque las comunidades indígenas en México son sujetos sociales que cotidianamente construyen, actúan e interactúan en el entramado institucional del Estado Mexicano, el ejercicio pleno de sus derechos a la autonomía, al autogobierno y a la libre determinación es limitado por el actual diseño institucional. Por lo tanto, la comunidad indígena es el sujeto que el Estado actual no deja ser ni estar, pero que pesar de todo está y estará.

#### **4.2. La autonomía comunitaria: entre el dominio y la emancipación.**

En su conferencia *Des espaces autres* (Los espacios otros) dictada en 1967, Michel Foucault dice que “las utopías son emplazamientos sin lugar real. (...) Es la sociedad misma perfeccionada o es el reverso de la sociedad, pero, de todas formas, estas utopías son espacios fundamental y esencialmente irreales” (Foucault, 1984). Como vemos, Foucault nos recuerda al Estado ideal que Platón preveía para los Estados existentes de su época, es decir, se trata de utopías que prometen llegar en un futuro no muy preciso o más bien incierto, por lo que no tenían un lugar, un espacio donde realizarse. De tal modo, mantener la esperanza en estas utopías ideales puede servir como una estrategia para disminuir los efectos adversos que la dominación ha generado en

---

<sup>55</sup> De acuerdo con Kymlicka (1996) “las he llamado culturas societarias para subrayar que no sólo implican recuerdos o valores compartido, sino también instituciones y prácticas sociales comunes”.

las condiciones de vida de las comunidades indígenas, sin embargo, para los movimientos sociales de hoy, sería un error creer que habrá transformaciones sin mayor acción que esperar. Por el contrario, Armando Bartra (Para leer en libertad, 2014) el plantea que las utopías (así en plural) existen aquí y ahora y tienen su lugar en los márgenes de la sociedad moderna. Por su parte, Foucault (1984) también planteó algo similar cuando propuso en aquella misma conferencia el concepto de *heterotopía*, el cual define de la siguiente manera:

También existen, y esto probablemente en toda cultura, en toda civilización, lugares reales, lugares efectivos, lugares que están diseñados en la institución misma de la sociedad, que son especies de contra-emplazamientos, especies de utopías efectivamente realizadas en las cuales (...) todos los otros emplazamientos reales que se pueden encontrar en el interior de la cultura están a la vez representados, cuestionados e invertidos, especies de lugares que están fuera de todos los lugares, aunque sean sin embargo efectivamente localizables. Estos lugares, porque son absolutamente otros que todos los emplazamientos que reflejan y de los que hablan, los llamaré, por oposición a las utopías, las heterotopías (Foucault, 1984).

En ese sentido, podríamos ubicar las coordenadas espacio-temporales que hoy ocupan los actores que han logrado el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México. En efecto, los derechos indígenas en México son ejercidos de manera coyuntural, es decir, para usar el término de Armando Bartra (2018) solo son accesibles mediante experiencias desnudas, momentos efímeros que suspenden el curso de la historia y hacen posible lo imposible. A su vez, esas experiencias muestran otras dos características principales: (i) que se localizan en un territorio particular, el de las comunidades indígenas, que para el caso de Oaxaca tienen categorías administrativas submunicipales como Agencias Municipales, Agencias de Policía, Núcleos Rurales o cabeceras municipales, y (ii) que su éxito está relacionado con el despliegue de un habitus solidario que se asocia al campo de poder de los Usos y Costumbres indianos. De esa manera, las Agencias Municipales y de Policía cuyos casos hemos examinado han logrado avanzar en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Por lo que, es posible afirmar que la comunidad indígena hoy por hoy representa la *heterotopía* que planteó Foucault (1984). En efecto, el municipio libre, como ya vimos poco o nada atiende a las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía, pues la clase política está enfocada en la organización y triunfo de elecciones para continuar con su modo de vida que depende de la extracción de recursos públicos, mientras que las comunidades han venido resolviendo sus diversas problemáticas fuera de la institucionalidad. En ese sentido, podemos decir que es una heterotopía derivada de la crisis producida por el colonialismo interno que se vive en la relación con los Ayuntamientos, siendo un espacio relegado a las orillas; negado por la sociedad

moderna, y que, a pesar de ello, en su interior se encuentran rasgos de esa sociedad, pero invertida.

Ahora bien, Enrique Dussel (Para leer en libertad, 2014) en diálogo con Armando Bartra y Paco Ignacio Taibo II, plantea que el tema contemporáneo de la utopía tiene que ver con la “posibilidad” de realizarse. Si esto lo incorporamos al análisis, podemos plantear que si para Armando Bartra (2014) la utopía existe en el presente aunque sea en las orillas, y para Foucault (1984) la utopía no se puede localizar porque es irreal y lo que existe más bien son heterotopías, entonces podemos proponer que si los movimientos sociales anhelaran la consecución futura de una *utopía* habría que partir de la *heterotopía actual* (Foucault, 1984) o desde el enfoque de Bartra y Dussel (Para leer en libertad, 2014), el camino debe estar construido por utopías aquí y ahora, a corto y mediano plazo. En ese orden de ideas, la construcción del Estado Plurinacional parece una utopía realizable para lograr el ejercicio duradero y no solo coyuntural de los derechos indígenas, así como la extensión del habitus solidario que emana del campo de los Usos y Costumbres de la sociedad indiana que se encuentra en las orillas, hacia espacios que hoy ocupa la sociedad moderna. Y para lograrlo, es necesario hacerse conscientes de lo que Araceli Burguete (2008) denomina una “lógica acumulativa [que tiene como fin] ir ajustando el Estado a su configuración multicultural” (Burguete Cal y Mayor, 2008) y plurinacional para retomar no solo el término sino el significado que ha propuesto Luis Tapia (2012). Como podemos ver, este enfoque nos lleva nuevamente al que plantea Francesco Alberoni (1984) y que, aunque lo revisamos desde el primer capítulo, conviene recordar que es “*el proceso histórico que se inicia con el estado naciente y que termina con la reconstitución del momento cotidiano institucional*”. En ese entendido, lo que planteamos a continuación es retomar los logros que por medio de la lucha han obtenido distintas comunidades indígenas en el país, pero que parecen estar desarticuladas y que, por lo tanto, es necesario articular para que la sociedad identificada con tales derroteros, es decir, no solo las que habitamos en comunidades indígenas, cuenten con mayores herramientas para edificar cotidianamente al Estado Plurinacional.

Ahora bien, el movimiento indígena no ha sido el único interesado en transformar de fondo el estado mexicano, sino dentro de la propia sociedad moderna se ha intentado democratizar al país. En efecto, de acuerdo con Raúl Olmedo (1997) la descentralización del poder político es un elemento clave para avanzar hacia una mejor distribución de los recursos públicos en la

población de una nación determinada. En México—dice Olmedo— la descentralización tuvo un doble origen: (i) desde “el centro” por medio de la reforma al Artículo 115 Constitucional, impulsada por Miguel de la Madrid durante la primera mitad de los años ochenta del siglo XX, teniendo como finalidad transferir mayores facultades a los municipios, no solo para la distribución de bienes y servicios para la población sino para la toma de decisiones y la gobernanza local; (ii) pero también desde “la base” ya que los terremotos ocurridos en septiembre de 1985, produjeron una intensa movilización de la sociedad para organizarse en torno al rescate y apoyo a las familias afectadas. Seguramente, la motivación y los efectos de la descentralización empujada desde el centro no era la misma que la impulsada desde la base. Por otro lado, siguiendo a Olmedo (1997) los intentos de la descentralización económica en México se hicieron en respuesta a las exigencias del capitalismo en su etapa neoliberal, pero no han tenido el mismo éxito que la descentralización política. En efecto, Gerardo Esquivel (2020) dice que México es un país donde “más de 23 millones de personas no pueden adquirir una canasta básica, pero alberga a uno de los hombres más ricos del mundo.” (Esquivel, 2020) En ese mismo estudio, sostiene:

Para darnos una idea de la magnitud de la brecha en México veamos un ejemplo: para el año 2014, los cuatro principales multimillonarios mexicanos podrían haber contratado hasta 3 millones de trabajadores mexicanos pagándoles el equivalente a un salario mínimo, sin perder un solo peso de su riqueza (Esquivel, 2020).

Esos datos parecen indicar que la extrema concentración de la riqueza en unas cuantas personas y el aumento de las personas en pobreza y pobreza extrema, así como el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, ha generado las condiciones para que sean los multimillonarios de México y del mundo quienes definan el diseño de las políticas gubernamentales y sus instituciones, así como los mecanismos para su producción, distribución y consumo. Tal estado de cosas parece sugerir que los intereses del capitalismo no pueden ser limitados por el Estado Mexicano Moderno tal como hoy lo conocemos. No obstante, como ya lo vimos en el capítulo primero de este documento, la descentralización política ha avanzado en la época de los ochenta y noventa, mediante el *tsunami ciudadano* (Rodríguez, 2009) que produjo experiencias más institucionalizadas, por ejemplo, en los estados de Tlaxcala y Tabasco, donde se fundó lo que denomina el *cuarto orden de estado*.

En efecto, a mediados de los años ochenta y a raíz de los recurrentes desastres naturales ocasionados por las inundaciones, Enrique González Pedrero, quien fungió como gobernador del

estado de Tabasco durante el periodo de 1983 a 1988, promovió la descentralización del gobierno municipal mediante la *creación* de los llamados Centros Integradores.

González Pedrero buscó integrar a varias comunidades dispersas pero aledañas para formar comunidades más amplias, a las que llamó “centros integradores”. Reformó la Constitución Local para otorgar[les] capacidad de autogobierno y un conjunto de atribuciones municipales. Creó así, de hecho, un cuarto nivel de gobierno, el gobierno de la comunidad, como el lugar de aterrizaje del gobierno municipal, estatal y federal (Olmedo, 1997).

Por su parte, Tulio Hernández quien fue gobernador de Tlaxcala durante el periodo de 1981 a 1987 creó la figura del *regidor de pueblo*. En efecto,

El ayuntamiento central ya no designaría al delegado o agente municipal en los pueblos interiores del municipio, sino que sería elegido por la propia comunidad y formaría parte del ayuntamiento como regidor de pueblo. (...) 10 años después, en 1995, los pueblos tlaxcaltecas, de fuerte componente indígena, habían asimilado la experiencia de los regidores de pueblo y exigieron enfáticamente mayor autonomía política y económica. El gobernador José Antonio Álvarez Lima promovió una reforma en la Constitución local para crear la figura de “presidencia municipal auxiliar” (Olmedo, 1997)

Derivado de estas experiencias, Olmedo (1997) parece afirmar que, para avanzar en la descentralización política del Estado Mexicano, es necesaria la creación de un nivel de gobierno fundado a partir de lo que él llama la *comunidad social concreta*. En ese sentido, se evidencia que desde entonces las comunidades indígenas tenían en la mira el reconocimiento como un cuarto nivel de gobierno que ya existía en la práctica. Ahora bien, a diferencia de las experiencias descritas de Tabasco y Tlaxcala, en Oaxaca las comunidades indígenas que fueron ocultadas detrás de las etiquetas de “agencias municipales”, “agencias de policía” y “núcleos rurales” que se rigen por usos y costumbres, no fueron creadas por algún gobernador de la época del tsunami ciudadano, sino que han existido—como describimos en el segundo capítulo—desde antes de la llegada de los españoles. En ese sentido, a diferencia del espíritu de mejora que tuvo la descentralización en Tlaxcala y Tabasco, en Oaxaca los distintos gobiernos, federales, estatales y municipales, han servido como dice Olmedo (1997) para la desorganización, división y desmantelamiento de las comunidades indígenas, e incluso me atrevería a decir que no han sabido gestionar la figura del municipio libre, tal como lo hemos evidenciado a lo largo de este trabajo.

Así las cosas, el proceso de descentralización tal como lo concibe Olmedo (1997), ayudó a acercar el campo de batalla a las comunidades indígenas, quedó pendiente el proceso inverso, es decir, llevar al autogobierno indígena de la orilla hacia el centro. Para ilustrar esto recurramos

nuevamente al caso de Santo Domingo Nundo, en el municipio de Villa de Chilapa de Díaz con el que iniciamos este capítulo. Esta comunidad está reconocida constitucionalmente como núcleo agrario y como tal se sujeta a la Ley Agraria que responde y hace operativo el Artículo 27 de la Constitución Federal. En términos administrativos, es reconocida como Agencia Municipal cuya Autoridad es Auxiliar del Ayuntamiento de Villa de Chilapa de Díaz, y en ese sentido está sujeta a la Constitución Política de Oaxaca y a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, alineándose de esa manera al Artículo 115 de la Constitución Federal que establece al municipio como base de la organización política, administrativa y territorial del país, es decir, esto significó llevar al Estado hacia la orilla. Sin embargo, en el caso descrito al inicio del capítulo, para la Procuraduría Agraria (PA) el hecho de que la Asamblea Comunitaria, máxima autoridad en Santo Domingo, haya ordenado al comisariado comunal ejecutar el resguardo parcial de la parcela del quejoso que no quiso cumplir con su comunidad, es un acto inválido, fuera de la legalidad, es decir, las instituciones orilleras, las que están en las márgenes de la sociedad moderna, no se llevaron hacia el corazón del Estado, por lo que son desconocidas, refutadas, invalidadas. Esta incertidumbre institucional tiene que ver con dos grandes obstáculos que en materia indígena prevalecen en el actual Estado Mexicano y que veremos a continuación.

El principal es que a nivel constitucional las comunidades indígenas no son consideradas *sujetos de derecho público* sino “*entidades de interés público*”. Esto quiere decir que las comunidades indígenas son para el Estado Mexicano como los hijos menores de edad que no tienen la capacidad de decidir por sí mismos y por lo tanto se presupone que requieren la ayuda de los que si considera capaces como a los gobiernos federal, estatal y municipal, las asociaciones civiles y otras organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, los partidos políticos, las empresas privadas y hasta la sociedad moderna en su conjunto se duele tanto de su miseria que organizan la entrega de juguetes, cobijas, ropa usada y otras dádivas para los pobres indígenas. Esto fue el resultado de la llamada “*reforma mutilada*” constitucional del 2001 en materia indígena, cuyo Artículo Segundo, vigente hoy en día dice:

Artículo 2o. 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 (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021).

Como podemos ver, desde el primer renglón de dicho artículo se estableció un primer candado. En efecto uno de los principales temores de la clase política dominante es la división de la Nación, por lo que mucho del debate que se dio en el Congreso de la Unión en abril del 2001 giró en torno a que reconocer la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas daría paso a la balcanización del país. Ante esta postura del legislador, la delegada comandante Esther del EZLN que asistió a este debate el 28 de abril del 2001, dijo lo siguiente:

Hace unos días en este recinto legislativo se dio una discusión muy fuerte y en una votación muy cerrada ganó la posición mayoritaria. Quienes pensaron diferente y obraron en consecuencia, no fueron a dar a la cárcel ni se les persigue ni mucho menos fueron muertos.

Aquí, en este Congreso, hay diferencias marcadas, algunas de ellas hasta contradictorias y hay respeto a esas diferencias, pero aún con estas diferencias el Congreso no se parte, no se balcaniza, no se fragmenta en muchos congresitos, sino que precisamente por esas diferencias y por el respeto entre ellas se construyen sus normas y sin perder lo que hace distinto a cada quien, se mantiene la unidad y con ella la posibilidad de avanzar de común acuerdo.

¡Ese es el país que queremos los zapatistas, un país donde se reconozca la diferencia y se respete, donde el ser y pensar diferente no sea motivo para ir a la cárcel, para ser perseguido o para morir!

Así es el México que queremos los zapatistas; uno, donde los indígenas seamos indígenas y mexicanos; uno, donde el respeto a las diferencias se balanceen con el respeto a lo que nos hace iguales; uno, donde las diferencias no sean motivo de muerte, cárcel, persecución, burla, humillación, racismo; uno, donde siempre se tenga presente que, formada por diferencias, la nuestra es una nación soberana e independiente y no una colonia donde abundan los saqueos, las arbitrariedades y las vergüenzas; uno, en donde en los momentos definitorios de nuestra historia, todas y todos pongamos por encima de nuestras diferencias lo que tenemos en común, es decir, el ser mexicanos (Diario de los debates, 2001)

Como podemos ver, la supuesta balcanización o división del país a la que temían los legisladores era argumento falso y en el fondo no solamente mostraba la gran ignorancia que los políticos

tienen acerca de las propuestas de los pueblos indígenas, sino que era el pretexto que utilizaron para no reconocer los derechos indígenas de manera plena.

Posteriormente, el artículo 2 establece en varios párrafos la definición de indígena que ya discutimos en el apartado 2.3 del capítulo 2. En seguida, viene el apartado “A” que reconoce ocho derechos que integran la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales son:

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 disfrutarán 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.

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, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

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 (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021).

No ahondaremos en el detalle de estos derechos, lo único que queremos resaltar es que bien o mal el respeto y promoción de estos derechos por parte del Estado Mexicano representarían ya un enorme avance para la construcción de un Estado Plurinacional, sin embargo, el último párrafo con el que termina el apartado A, restringe que esto pueda ser así. A continuación, se cita textualmente:

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* (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021).

Esta limitación del último párrafo ya había sido señalada por Araceli Burguete (2008) pues abonaba que “después de enunciar los derechos autonómicos, los acota de inmediato, señalando que sólo podrán ser reconocidos y legislados en las entidades federativas y realizados en el ámbito municipal” (Burguete Cal y Mayor, 2008). En efecto, nosotros coincidimos con lo anterior pues en ese párrafo resaltan dos características de la “nueva” relación entre el Estado Mexicano y los pueblos indígenas: (i) por un lado, reconoce un conjunto de derechos a los pueblos indígenas, pero a nivel federal el Estado se deslinda diciendo que cada entidad federativa deberá de precisar lo que entiende por libre determinación y autonomía; (ii) por el otro lado, después de un largo debate que se dio en abril del 2001 en la cámara de diputados, la traición se consumó pues las comunidades y pueblos indígenas terminaron siendo reconocidas como “entidades de interés público”, y además quedó establecido que sería el ámbito local estatal el encargado de establecer la normatividad correspondiente.

Consecuentemente, distintos actores han utilizado la condición de entidades de interés público de las comunidades indígenas para establecer mineras que entran a territorios indígenas bajo el discurso de que van a detonar el “desarrollo” de la comunidad, incluso, muchas veces ya cuentan con contratos o convenios con los gobiernos, quienes también usan el mismo discurso para justificar sus alianzas con las empresas, fideicomisos, fondos, etcétera, sin preguntar a las comunidades si están o no de acuerdo. También permite a los candidatos para los puestos de

elección popular, colgarse la bandera indígena para obtener las simpatías de esa población y por supuesto, su voto. También las organizaciones no gubernamentales (ONG) han proliferado sobre todo en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y la Península bajo el discurso de ayudar a las poblaciones indígenas.

Ante la argumentación sobre la balcanización y un escenario de invasión y devastación de territorios indígenas, han existido propuestas para mejorar la indefensión en que se encuentran los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, la propuesta de reforma constitucional que hace Araceli Burguete (2008) recoge esta preocupación a la par que se alinea con el proceso descentralizador del Estado. En efecto, para Burguete si bien reconoce que lo ideal es “la reforma de la reforma” es decir, reformar nuevamente el artículo 2 para reconocer como sujeto de derecho a las comunidades indígenas, también considera que el movimiento indígena se encuentra debilitado, por lo que es mejor priorizar una reforma al 115 constitucional, “toda vez que el ámbito municipal fue el espacio jurisdiccional que los legisladores definieron para realizar allí los derechos autonómicos reconocidos en la reforma de abril de 2001” (Burguete Cal y Mayor, 2008). Su propuesta parte de cuatro limitaciones en la configuración actual del municipio libre, y que son la base para la modificación constitucional del artículo 115, a saber:

- 1) Que el *único esquema de organización social, política y cultural que el artículo 20 reformado* permite a los pueblos indígenas *es aquel protegido por el municipio libre*;
- 2) Que la única forma de gobierno local que la Constitución reconoce para todos los pueblos indígenas el país es la del *ayuntamiento municipal*;
- 3) Que las *únicas autoridades* que la Constitución reconoce son: presidente municipal, síndico y regidores; y
- 4) Que *la única forma de elección de la autoridad local* es mediante el mecanismo de las contiendas partidarias, con voto libre y secreto (Burguete Cal y Mayor, 2008).

En efecto, como ya vimos a detalle en el capítulo segundo, el municipio libre tiene una configuración cerrada que no permite formas diferentes de gobierno e incluso subordina a las otras existentes, por lo que, Burguete propone el cambio hacia un régimen *Multimunicipal* en el que se reconozcan:

Distintos diseños de municipios en México, incluyendo formas diversas de integración, en el nombramiento y funcionamiento de la autoridad local, así como de la organización municipal, y con ello se abrirían las puertas hacia el reconocimiento de la institucionalidad de los municipios indígenas (Burguete Cal y Mayor, 2008).

Al respecto, coincidimos totalmente en reconocer la diversidad que existe al interior de los municipios del país, sin embargo, insiste en que el municipio (aunque ahora llamado indígena) es

el espacio adecuado para ejercer los derechos a la libre determinación y autonomía, lo cual no considero viable por distintas razones que veremos a continuación. Burguete (2008) dice:

La diversidad de formas como el municipio libre fue configurándose en las regiones indígenas de México [fue] porque se constituyó en campos de interlegalidad, espacios de negociación en donde se producía la reelaboración del perfil de los cargos y las funciones, adecuándolas a las necesidades locales. En estos campos se le disputó al Estado la apropiación del gobierno local, y en algunos casos se logró que el municipio constitucional encarnara de una manera culturalmente diferenciada, y que hoy muchos de ellos se autorreclamen municipios indígenas (Burguete Cal y Mayor, 2008).

Efectivamente, Burguete (2008) reconoce que en contraste con Guatemala, el municipio en México se constituyó a partir del desmantelamiento de las antiguas repúblicas de indios mediante aglutinarlas o subordinarlas a una cabecera municipal y que en ese proceso las comunidades han luchado por mantener cierto poder logrando construir municipios indígenas. Sin embargo, su propuesta parece estar sumamente anclada a las experiencias concretas de Chiapas, pero las experiencias oaxaqueñas que mostramos en el capítulo tercero confirman que en esa lucha simbólica ha prevalecido la lógica del gobierno colonizador al interior de los municipios, lo cual se observa incluso en municipios que se rigen por usos y costumbres como el caso de Santiago del Río. Más adelante, Araceli Burguete (2008) redondea su planteamiento diciendo:

La idea es que si se acepta que los municipios indígenas son una categoría jurídica, dentro de ella podrían quedar tanto aquellos municipios indígenas que presumirían una integración monoétnica (o por definir, según la autoadscripción de los sujetos etnopolíticos que así lo reivindicuen), como los municipios indígenas multicomunales o mancomunales, que serían aquellos en donde coexistirían múltiples comunidades étnicas y gobiernos indígenas o con distintas formas de articulación entre sí, en el interior de una misma jurisdicción municipal, y que tendrían una forma de organización política descentrada o policéntrica, como es frecuente en Oaxaca, Guerrero y Michoacán, entre otros estados (Burguete Cal y Mayor, 2008).

Es decir, para Burguete (2008) lo relevante en la reforma al artículo 115 es cambiar de municipio libre a municipios indígenas, con lo que estarían incluidos los que cuenten con una sola cultura étnica o con varias como es el caso de los municipios que se integran por submunicipalidades. Luego plantea un municipio “policéntrico” es decir donde “coexistan distintas cabeceras dentro de una jurisdicción municipal”:

En un escenario de negociación con el EZLN, esta clase de municipio policéntrico podría ofrecer una primera pista para establecer el reconocimiento de los municipios autónomos zapatistas en Chiapas, y de esta forma otorgar la legitimidad de estos gobiernos paralelos de facto mediante un diseño de municipio que funcione en una organización político-territorial en donde coexistan distintas “cabeceras” dentro de una jurisdicción municipal (Burguete Cal y Mayor, 2008).

En efecto, esta propuesta es interesante puesto que implica otorgarle poder a las distintas comunidades que se encuentren al interior de un municipio indígena “multicomunal”, es decir, como es el caso de los municipios oaxaqueños que tienen al menos una agencia municipal o de policía en su interior. Sin embargo, esta propuesta carece de una necesaria reestructuración del órgano predilecto por la constitución federal para gobernar al municipio que es el Ayuntamiento, la cual sigue siendo hegemónica y seguirá siendo un obstáculo para el ejercicio de los derechos a la autonomía y libre determinación. Es decir, aunque legalmente puedan cambiarse las reglas de funcionamiento del municipio libre hacia un municipio indígena “monoétnico, multicomunal, mancomunado o multimunicipal” como Araceli Burguete (2008) propone, en el Régimen de Partidos Dominantes (Rodríguez, 2009) donde los cacicazgos políticos se fortalecieron en el ámbito local de gobierno, estos no harían otra cosa que adaptarse a dichas condiciones y sin ningún problema se acomodarían a ese nuevo diseño institucional para continuar ejerciendo el control de los presupuestos desde el Ayuntamiento. Es decir, como ella misma lo afirma:

El Estado mexicano ha aceptado municipalizar los territorios indígenas, pero no como una forma de reconocimiento, sino *como una política de integración*. En los dos primeros tercios del siglo XX, el municipio fue un recurso usado desde las políticas integracionistas (Burguete Cal y Mayor, 2008).

En ese entendido, la pregunta sería ¿por qué en el siglo XXI, bajo el régimen de partidos dominantes el Estado no buscaría integrar a los indígenas mediante la creación de municipios indígenas, aun cuando sean policéntricos? Precisamente esa fue la estrategia de Diódoro Carrasco Altamirano en 1995, cuando reconocieron los usos y costumbres como una forma de elección de autoridades municipales en Oaxaca, es decir, aceptan la forma para evitar un cambio de fondo. Dicho de otro modo, no aceptan que las instituciones orilleras transformen el corazón del Estado sino solo su apariencia superficial.

Sin embargo, en el año 2018, con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la Presidencia de la República, la esperanza de llevar a cabo “la reforma de la reforma” es decir, recuperar las partes mutiladas de la Reforma Constitucional del 2001 se revive nuevamente. En efecto, en 2019 la hasta entonces llamada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se convirtió en el actual Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y colocó como director general al abogado de origen ayuuk Adelfo Regino Montes, quien había participado en las mesas de diálogo que llevaron a los acuerdos de San Andrés, y posteriormente fungió como Secretario de Asuntos Indígenas en el Gobierno de Oaxaca encabezado por Gabino

Cué durante el sexenio del 2010 al 2016. Bajo la promesa de una nueva relación con los indígenas, el INPI promovió desde el año 2019 más de 54 foros de consulta por todo el país para formular la “Propuesta de Reforma Constitucional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos”, en los cuales varias de las comunidades de las que hemos compartido algunas experiencias participaron. La iniciativa tiene como objetivo:

Establecer los principios y las normas constitucionales para el reconocimiento integral de los derechos de los pueblos indígenas y Afromexicanos, a la luz de sus legítimas reivindicaciones y aspiraciones de vida y como un elemento esencial en la construcción de la Cuarta Transformación de la República (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020)

Dentro de su parte diagnóstica, esta propuesta detectó en buena medida las demandas de las Agencias Municipales y de Policía del estado de Oaxaca que como quedó establecido en el segundo capítulo, podemos identificar con los distintos mecanismos de subordinación o dominación de los Ayuntamientos hacia las comunidades indígenas (con categoría de agencias). La propuesta lo menciona de la siguiente manera:

A los pueblos y comunidades indígenas se les criminaliza por aplicar sus normas, se desconoce valor jurídico a sus decisiones en Asambleas comunitarias o de sus autoridades tradicionales, no se les permite recibir ni administrar recursos públicos y, en general, se les ve sin autoridad y fuerza (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020).

Como en el caso de Santo Domingo Nundo y todos los demás que ya hemos visto, a las comunidades indígenas con categoría de agencia se les ve “sin autoridad y fuerza”. Otros compañeros dentro de las comunidades mixtecas han dicho que se les ve “como chamacos”, es decir, parecen referirse a que no tienen la suficiente “madurez” para tomar sus propias decisiones. De tal modo, el reconocimiento de las comunidades indígenas como “sujetos de derecho público” se plantea dentro de la iniciativa de Reforma Constitucional promovida por el INPI con el fin de resolver tal problemática.

Dicha propuesta incluye transformaciones radicales en la relación del Estado con las comunidades indígenas además de su reconocimiento como sujetos de derecho público pues también busca aclarar el ejercicio de lo que se ha denominado “libre determinación y autonomía en sus distintos niveles y ámbitos (...) el comunitario, el municipal y el regional” (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020); también plantea lo relacionado con los derechos de las mujeres, de la niñez, de los adolescentes y de la juventud indígenas; defensa del territorio; participación y representación política de los indígenas en el Estado; impartición de justicia

desde una perspectiva plural; patrimonio cultural; desarrollo económico y productivo, etcétera. Este amplio margen de temas se alinea con:

La falta de eficacia y eficiencia de los derechos indígenas, es un fenómeno que ha sido señalado con mayor énfasis después de la reforma al artículo segundo de la Constitución Federal de 2001, en gran medida porque su aplicación solo ha sido genérica, orientadora y porque no estableció los mecanismos específicos para su debida aplicación y justiciabilidad en el contexto de la organización del Estado (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020).

Si bien, esta iniciativa fue entregada en septiembre del 2021 al presidente de México, hasta el día de hoy no ha sido estudiada por el Congreso. En términos de procedimiento, cualquier Reforma Constitucional requiere de la mayoría calificada en el Congreso de la Unión, lo que representa el voto a favor de dos terceras partes de sus integrantes. Posterior a ello debe ser aprobada por la mayoría de las Legislaturas de los gobiernos estatales. Cabe decir que la tarea parecía sencilla durante la primera mitad del sexenio del presidente AMLO ya que contaba con la mayoría necesaria en el Congreso, sin embargo, poco duró la emoción de las comunidades que participamos en esta iniciativa pues fue reservada por el Congreso por lo que no se analizó y mucho menos se sometió a votación. Sobre esta situación, se comenta que fue la perspectiva discriminatoria de Julio Scherer Ibarra, quien entonces fungía como Concejero Jurídico del Despacho de la Presidencia de México, quien dio prioridad a otros asuntos y decidió, igual que los regímenes anteriores, postergar la utopía de las comunidades indígenas. Sin embargo, más allá del pensamiento y el poder particular de dicho individuo, el hecho de no discutir la reforma en el Congreso cuando Morena contaba con la mayoría necesaria para ello y priorizar otros temas hace preguntarnos sobre ¿qué tan profunda es la transformación que podía realmente realizar AMLO en el actual Estado Mexicano?, y parece que la respuesta la podemos encontrar en la cerrazón del bloque opositor a discutir reformas tan trascendentales para el país como la reforma energética o la reforma política. En efecto, después del año 2021 cuando AMLO perdió fuerza en el Congreso, el líder moral de Morena prácticamente se concentró en adelantar las campañas electorales para presidente (o cabe decir ya presidenta) de la República, lo cual más allá de la táctica en el campo electoral, venía a dar otro respiro a los partidos políticos como actores hegemónicos del régimen de partidos dominantes (RPD). En ese sentido, en la pugna entre las corrientes partidistas dentro del ámbito local parece prevalecer todavía el diagnóstico que la delegada comandanta Esther sostenía en abril del 2001 para el gobierno federal:

Se acusa esta propuesta de promover un sistema legal atrasado y se olvida que el actual sólo promueve la confrontación, castiga al pobre y le da impunidad al rico, condena a nuestro color y



convierte en delito nuestra lengua; se acusa esta propuesta de crear excepciones en el quehacer político y se olvida que en el afán el que gobierna no gobierna, sino que convierte su puesto público en fuente de riqueza propia y se sabe impune e intocable mientras no acabe su tiempo en el cargo (Diario de los debates, 2001).

Como podemos ver, una reforma constitucional, ya sea al artículo 115, al artículo segundo o a ambos, sería la forma más eficiente para garantizar el ejercicio duradero de los derechos a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, ambas requieren no solo de la llegada de un gobierno progresista, sino de un movimiento con una amplia capacidad de aglutinación de demandas populares y de incidencia en la agenda legislativa en donde se presione a nivel nacional para obtener el voto de las dos terceras partes de los diputados que integran el congreso de la unión y el voto a favor de la mayoría de los congresos locales.

Ahora bien, sin duda la Reforma Constitucional en materia indígena es la vía más idónea para el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho y en ese sentido, para reconocer el cuarto orden de gobierno en México. Sin embargo, al no verse realizada dicha posibilidad, es necesario buscar otras vías que sean realizables en el presente. Si bien en el capítulo tercero hemos delineado los detalles de estas vías (política, legal y autogestiva) así como el estado que guarda cada una, en este momento interesa destacar los instrumentos concretos, es decir, las instituciones objetivas, que han sido resultado de tales luchas y que hoy en día son las herramientas que cualquier comunidad indígena debe conocer y utilizar para el ejercicio de sus derechos colectivos y sociales.

En efecto, como ya vimos al inicio del presente capítulo, las comunidades indígenas continuamente interactúan con dependencias e instituciones del Estado, aunque también con organizaciones civiles y partidos políticos, que desconocen o son omisos en el cumplimiento del marco legal vigente en México, incluidos los avances en el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas, negando el ejercicio pleno de lo establecido desde el 2001 en el artículo segundo constitucional. De tal modo, el otro obstáculo identificado es que los derechos que si fueron reconocidos en el Artículo Segundo han sido “un llamado a misa” como suele decir Hugo Aguilar Ortiz (2023) el actual director de derechos indígenas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), lo que significa que el entramado institucional del Estado Mexicano y las políticas públicas que de los distintos gobiernos emanan, siguen operando como si no hubiera

existido ninguna reforma, es decir, como si no hubiera personas, pueblos y comunidades indígenas. De tal modo, a las comunidades que así lo han decidido no les ha quedado otra forma de hacer valer sus derechos que usar lo que tienen a la mano, es decir, la lucha jurídica y política a través de recursos judiciales, movilización y mediatización de sus respectivas situaciones. Estas luchas representan el camino “empedrado de utopías” que plantea Armando Bartra (Para leer en libertad, 2014). En ese sentido, a continuación, revisaremos de manera muy esquemática, bajo esa “lógica acumulativa” o mediante “utopías presentes y cotidianas” los logros de algunas comunidades indígenas que han permitido limpiar el camino para los que vienen atrás.

Como ya hemos dicho, en 1995, después del levantamiento zapatista, el gobierno de Oaxaca inició el proceso para reconocer a los usos y costumbres como forma de elección de autoridades. Sin embargo, esto solo ocurrió en el estado de Oaxaca y bajo presión del movimiento armado en el vecino estado de Chiapas. No es hasta el 2011 que los derechos colectivos o indígenas tomaron mayor relevancia debido a la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos de ese año, la cual, en esencia sirvió para incorporar los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano en el llamado bloque de constitucionalidad, es decir, se trataría pues, de derechos que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias deberían de acatar. El texto constitucional reformado lo menciona de la siguiente manera en su artículo 1:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Como podemos ver, lo anterior obliga a todas las autoridades, es decir, también estados y municipios, a acatar lo establecido no solo en la Constitución Federal sino en los tratados internacionales que habían sido firmados previamente pero no eran operativos en la Constitución mexicana, por ejemplo, en materia indígena podemos mencionar los siguientes, el Convenio 169 de la OIT firmado desde 1989, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los

Pueblos Indígenas aprobada en 2007, entre otros. Por lo tanto, los estados y municipios deberían de promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos a la autonomía, libre determinación y autogobierno de las comunidades indígenas, sin embargo, al ser omisos en este cumplimiento, las comunidades han recurrido a la vía jurídica logrando diversos avances en el propio marco normativo del Estado Mexicano. A continuación, resumimos algunos casos relevantes.

En el año 2011 el municipio purépecha de Cherán, en el estado de Michoacán, puso en el centro del debate nacional la necesidad de construir una alternativa a la figura del Ayuntamiento Municipal, órgano de gobierno establecido en la Constitución de 1917 para administrar al municipio libre. En resumen, fue la inseguridad y la extracción inmoderada de sus recursos naturales por parte de “los malos”, como los purépechas denominan al crimen organizado, lo que encendió el fuego en cada esquina del municipio de Cherán para que su propia población ejerciera diversas acciones de autogobierno, frente a la ineptitud de un Ayuntamiento Municipal que no solamente no otorgaba vigilancia ni seguridad a sus habitantes, sino que muchas veces estaba coludido con “los malos”.

Tras una serie de movilizaciones político-jurídicas, en fecha 2 de noviembre del año 2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitió la sentencia correspondiente al expediente SUP-JDC-9167/2011, donde se determinó “que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos”. En consecuencia, Cherán se convirtió en el primer municipio mexicano que pasó de elegir y gobernarse bajo el régimen de partidos políticos al régimen de usos y costumbres, haciendo a un lado al Ayuntamiento Municipal y rescatando la antigua figura purépecha del consejo como la estructura del autogobierno indígena comunal.

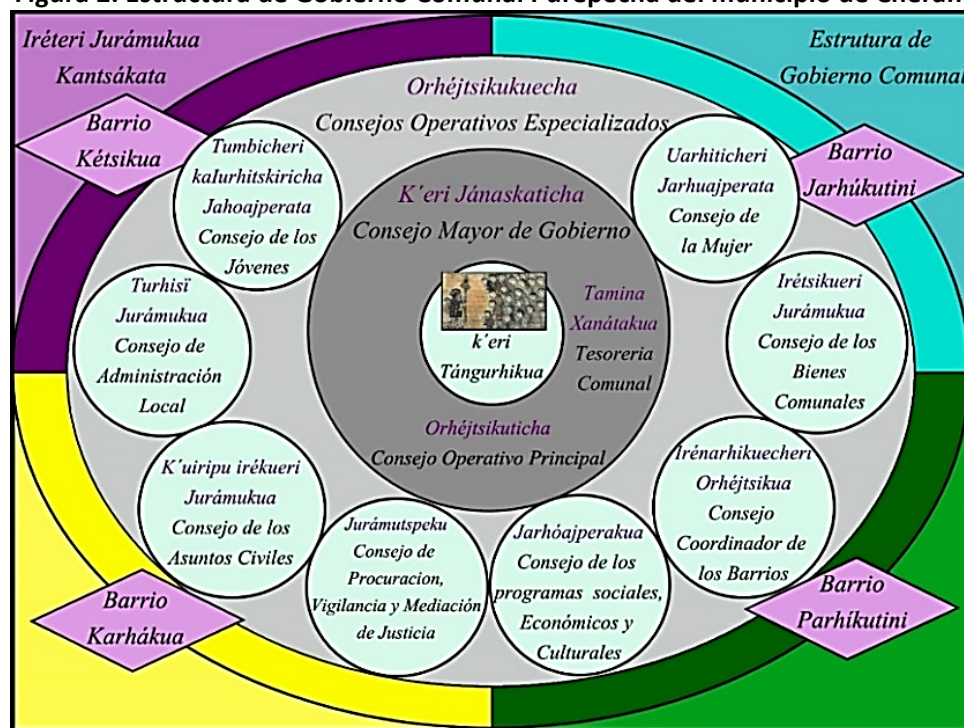
En efecto, a diferencia del municipio libre que conocemos, en la estructura de gobierno comunal de Cherán, como se ve en la Figura 4.1 no existe presidente municipal, sino que se eligen consejeros, siendo el Consejo Operativo Principal (COP) en el que recaen las funciones operativas para dar solución a los problemas y necesidades de la población.

Los integrantes del COP reciben un apoyo monetario, el cual, a diferencia de los Ayuntamientos Municipales donde los propios regidores son quienes se auto asignan las llamadas “dietas”, es designado por la Asamblea General. Además, el COP tiene un contrapeso

de suma importancia que es el Consejo Mayor de Gobierno (CMG) que está integrado por las personas más respetables y honorables de la comunidad y es modificado cada cierto tiempo.

El cargo de Consejero Mayor (*K'eri*) es honorífico, no recibe ningún salario ni dieta; se trata de un servicio gratuito y su función principal es vigilar las labores del COP e intervenir en el momento que sea necesario. Además, la estructura comunal de gobierno cuenta con ocho concejos especializados que resuelven temas específicos como los relacionados con las mujeres, los jóvenes, la economía, la procuración de justicia y vigilancia, la administración, etcétera. Estos concejos son electos mediante fogatas, que es el nombre que tienen las asambleas que se realizan desde el nivel de cuadra hasta el nivel de barrio y luego de toda la comunidad. De ese modo, Cherán es un ejemplo de que la democracia participativa es viable aun en municipios grandes. Además, es ejemplo de que cuando el autogobierno indígena es reconocido en el entramado institucional del Estado Mexicano, potencia los beneficios para la población de mejor manera que la figura del Ayuntamiento.

**Figura 2. Estructura de Gobierno Comunal Purépecha del municipio de Cherán.**



Fuente: <http://www.concejomayor.gob.mx/gobierno.html>

Pero, el caso de Cherán no solamente puso en entredicho el desempeño de los Ayuntamientos Municipales y al diseño institucional del Estado Mexicano, sino que al visibilizar los usos y

costumbres como una *forma de autogobierno indígena legal* encendió un faro de luz que alumbró el camino que en 2015 emprendió por la vía legal y política la tenencia de Pichátaro, submunicipalidad de Tingambato, para ser reconocida como una comunidad indígena con derecho a *ejercer el presupuesto de manera directa*.

El treinta de junio de dos mil quince, autoridades comunales y civiles de la Comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, localizada dentro del Municipio de Tingambato, Michoacán, solicitaron a los entonces miembros del cabildo (...) que se les entregara de manera directa, es decir *“sin que pasara por las arcas Municipales”*, la parte proporcional del presupuesto federal asignado al Municipio, lo anterior tomando en cuenta el número de población que tiene la comunidad y sus propias necesidades. (Sala Superior del TEPJF, 2016)

Después de prácticamente un año de acciones políticas y legales, en fecha dieciocho de mayo del dos mil dieciséis, la Sala Superior del TEPJF emitió la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales con número de expediente SUP-JDC-1865/2015, estableciendo en su cuarto resolutivo que:

Se declara que [Pichátaro] la comunidad actora tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para determinar libremente su condición política, frente a, o en sus relaciones, con la autoridad responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria. (Sala Superior del TEPJF, 2016)

En términos generales, esta resolución ordenó tanto al Ayuntamiento Municipal de Tingambato como al Instituto Electoral de Michoacán que reconocieran como *sujetos de derecho público* a la tenencia de Pichátaro y realizar una consulta para saber si la comunidad estaba dispuesta a que se le trasladaran todas y cada una de las responsabilidades que acarrea el reconocimiento de su autonomía, autogobierno y libre determinación, incluida la administración directa del presupuesto que les corresponde de acuerdo a su número de habitantes y la comprobación del mismo. De acuerdo con Víctor Zertuche (2018), integrante del Colectivo Emancipaciones, que acompañó jurídicamente el caso:

la experiencia de Pichátaro, en tanto movimiento impulsado directamente por la comunidad, sí es parte de los nuevos movimientos sociales; sin embargo, toma un matiz particular por dos razones: la primera, porque se trata de un movimiento con una “base social fija-étnica”, que, dentro del propio movimiento indígena nacional o latinoamericano, ha logrado en un primer momento o ciclo, el reconocimiento constitucional de sus derechos colectivos; la segunda, como consecuencia de la primera, con la experiencia de Cherán y, ahora, con Pichátaro, estos nuevos movimientos han apelado al uso de ese derecho estatal para reivindicar sus propias formas de organización y de gobierno (Zertuche, 2018).

El hecho de haber ganado esta sentencia por parte de Pichátaro, ha sido pieza clave para que otras tenencias, en diferentes municipios de Michoacán, accedieran al derecho de ser reconocidas como comunidades indígenas autónomas y por lo tanto al ejercicio de su propio autogobierno, lo que conlleva el derecho de administrar de manera directa el presupuesto tal como lo establece el artículo segundo constitucional.

Después de una serie de acciones políticas y legales de varias de comunidades purépechas, que se generaron con acompañamiento de los y las integrantes del Colectivo Emancipaciones, el 15 de febrero del 2021 el Congreso Local de Michoacán aprobó la emisión de una nueva Ley Orgánica Municipal de ese estado. En efecto, Orlando Aragón quien es integrante de Emancipaciones:

Señaló que esto fue producto de tres años de trabajo de los Consejos Comunales de Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Arantepacua, Cherán Atzicurin, La Cantera y las autoridades comunales de Santa Fe de la Laguna realizaron, junto a los integrantes del Colectivo, quienes primero trabajaron en una iniciativa de ley propia y después de innumerables gestiones frente al Congreso del estado (Arias, 2021).

Uno de los resultados importantes es que “se logró incluir el derecho de las comunidades indígenas a ejercer el presupuesto directo y las funciones de gobierno que antes eran facultad exclusiva de los ayuntamientos” (Arias, 2021). Como vemos, se trata de una lucha constante y colectiva la que lleva a la modificación de leyes estatales que se armonizan con el Artículo Segundo Constitucional, son utopías realizables aquí y ahora.

Como se puede apreciar, los casos de Cherán y Pichátaro en el estado de Michoacán son emblemáticos como parte de las experiencias de las luchas por el reconocimiento de las submunicipalidades como un cuarto nivel de gobierno, ya que, en el caso del municipio de Cherán, visibiliza nuevamente el tema de los usos y costumbres, pero no solamente como una forma de elegir autoridades sino como una forma de autogobierno distinta a la que establece el artículo 115 que es el Ayuntamiento Municipal, lo cual no ha sido experimentado en Oaxaca dado que la reforma de 1995 únicamente reconoció el derecho de las formas de elección, es decir, de elegir por Asamblea Comunitaria, pero no de cambiar al órgano de gobierno que sigue siendo el Ayuntamiento. Y en el caso de Pichátaro, al ser una tenencia, es decir una submunicipalidad, la lucha legal que emprendieron abrió un camino no solo para el ejercicio del autogobierno indígena sino para la administración directa del presupuesto conforme al número

de habitantes que, como se dijo más arriba, es uno de los mecanismos de subordinación que los Ayuntamientos Municipales del estado de Oaxaca utilizan para controlar a las submunicipalidades.

En resumen, lo que queremos comunicar de los casos de Michoacán es que han mantenido una lucha constante tanto por la vía legal como por la vía política, para avanzar en la transformación del diseño institucional estatal, logrando lo que a pesar del avanzado marco normativo, no se ha logrado en Oaxaca. Es decir, la utopía no va a llegar como por arte de magia, sino que es el resultado del trabajo constante y estratégico del movimiento indígena. Otro factor que interviene en el caso del éxito de Michoacán es que no se han dejado dividir por los partidos políticos, prueba de ello es que no han permitido la instalación de casillas electorales dentro de las comunidades que se encuentran en lucha. Por su parte, en Oaxaca parece que en las coyunturas electorales, cada quien se va con su cada cual, es decir, pareciera que las comunidades y sus líderes están acostumbradas a negociar su voto con los partidos políticos a través de organizaciones intermediarias que tienen el control en el mercado electoral, sin embargo, una vez ganadas las elecciones difícilmente han podido hacer cumplir a quienes les otorgaron el voto.

Por otro lado, a pesar de la generalidad de aquel escenario negativo, Oaxaca también ha tenido avances sumamente relevantes ya que no por nada es la punta de lanza en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Es decir, si bien los y las habitantes de las comunidades indígenas del estado de Oaxaca o sus autoridades tradicionales difícilmente usan los términos de autogobierno indígena, autonomía o libre determinación, eso no quiere decir que no estén ocurriendo fenómenos cotidianos que se relacionan con ese problema. Para ilustrar esto, a continuación, presento brevemente los dos casos emblemáticos que, desde mi punto de vista, están orientados hacia la lucha por el reconocimiento del autogobierno indígena como un cuarto nivel de gobierno en Oaxaca, me refiero, por un lado, al caso del municipio de San Cristóbal Suchixtlahuaca, el cual se rige por usos y costumbres, y, por otro lado, al caso de la Agencia Municipal de Santa María Nativitas Coatlán, del municipio de Santo Domingo Tehuantepec.

A finales del año 2019, tras la sentencia emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre el Juicio de Amparo Directo 46/2018, se hizo muy

conocido mediante el canal *Sin Censura Media*, que se encuentra en la plataforma de YouTube<sup>56</sup>, el caso de los chivos decomisados en el municipio de Suchixtlahuaca. A manera de resumen, este caso se suscitó durante el año 2015 cuando un ciudadano de Suchixtlahuaca y su esposa, pastoreaban a sus chivos dentro de una zona del territorio comunal que estaba reforestada, y, por lo tanto, estaba prohibido su uso para fines de pastoreo. Sin embargo, el dueño de los chivos volvió a pastorear en repetidas ocasiones a sus más de cien cabezas de ganado caprino en la zona prohibida, presentándose a pagar sus respectivas multas, sin embargo, la última vez ya no se presentó, sino que fue directo al Ministerio Público para denunciar a las Autoridades Municipales por el delito de abuso de autoridad y abigeato. Dado que sus 104 chivos los dejó en el monte, las autoridades municipales los llevaron al “encierro municipal” para tenerlos bajo su resguardo hasta que el dueño se presentara. Por su parte, la Asamblea General de Suchixtlahuaca, después de un par de años de que el conflicto legal se encontraba abierto, determinó vender los chivos para poder financiar los gastos generados para la manutención de los mismos. Mientras, el caso fue llevado a la Sala de Justicia Indígena del estado de Oaxaca, donde se hizo el siguiente estudio:

Una vez recabadas las pruebas consistentes en un dictamen antropológico, en informes relativos a verificar si en la Comunidad existe o no un sistema normativo interno, instituciones encargados de solucionar conflictos en la comunidad, cual es el procedimiento, sus sanciones, etcétera; por lo que agotado el procedimiento con fecha 9 de septiembre de 2016 se dictó sentencia, donde *SALA DE JUSTICIA INDÍGENA RECONOCE y GARANTIZA LA JURISDICCIÓN INDÍGENA, y CONVALIDA el SISTEMA NORMATIVO INTERNO así como el PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL INDÍGENA de la comunidad indígena de San Cristóbal Suchixtlahuaca, Coixtlahuaca, Oaxaca, mediante el cual resolvió el conflicto surgido derivado de los daños causados por el ganado caprino a la zona de reserva, el cual derivó en el aseguramiento de los chivos propiedad de una persona de la comunidad y su cónyuge, así como el uso del corral municipal y el pago de las cementeras, al haber resuelto en ejercicio de su libre determinación y autonomía, sin violentar los límites establecidos en nuestra Carta Magna.*

Asimismo se ordenó al Juez de Control de Asunción Nochixtlán, Oaxaca, que sobreseyera la causa penal 097/2016, por la extinción de la acción penal, por las razones que se expusieron en la sentencia; de igual manera se ordenó al Agente del Ministerio Público que deberá ceñirse a lo expuesto y ordenado en esta sentencia, y se le exhorta, para que en futuras ocasiones verifique la existencia de la jurisdicción indígena según sea el caso y reencause a las autoridades comunitarias o a esta Sala de Justicia Indígena para que resuelva al respecto; finalmente se ordenó a los actores que sometan a consideración de la asamblea nuevamente las sanciones impuestas al demandado en términos de lo previsto en la sentencia. Finalmente se ordenó levantar la medida cautelar dictada por la Sala. (Cordero Aguilar, 2020)

---

<sup>56</sup> En el siguiente enlace se puede ver el video mediante el cual se hizo famoso este caso:  
<https://www.youtube.com/watch?v=B38tTFs4yDA>



Si bien esta sentencia fue impugnada por el dueño de los chivos porque evidentemente no le favorecía, al cabo de cuatro años la SCJN se pronunció a favor de la comunidad indígena.

Este caso es emblemático para el problema que aquí nos convoca, ya que como se vio más arriba, un mecanismo de dominación del gobierno colonial hacia el gobierno indígena es el despojo de sus facultades como la impartición de justicia. En ese sentido Oaxaca ha sentado precedentes hacia una visión pluricultural de la impartición de justicia ya que de acuerdo con Luis Enrique Cordero Aguilar (2020), quien es el Magistrado Presidente de la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca (Sala indígena), el caso de los chivos de Suchixtlahuaca, significa que “...por primera vez en la historia de este país se reconoció la jurisdicción indígena (...) es decir, se reconoció la competencia que tienen las comunidades indígenas para resolver sus conflictos internos” (Cordero Aguilar, 2020). Como podemos ver, este caso es una piedra utópica en el camino hacia el Estado Multinacional ya que a partir de ahora es válido y legal que comunidades indígenas apliquen sus usos y costumbres en la impartición de justicia, siempre respetando los derechos humanos de las personas. De tal forma surge una tarea para el poder ejecutivo en sus distintos niveles, que tiene que ver con formar a las autoridades indígenas sobre lo que implican estos enfoques de impartición de justicia pluricultural. A su vez, esto implica llevar el enfoque pluricultural a los funcionarios de los tres niveles de gobierno, es decir, llevar la orilla hacia el corazón del Estado. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el *Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas*, editado en 2022<sup>57</sup> y que sirve de guía para las distintas autoridades jurisdiccionales y administrativas, poniendo al poder judicial, aunque sea de manera teórica, en la vanguardia de la construcción de un Estado Pluricultural y Multinacional.

Ahora bien, desde otro punto de vista, se encuentra el caso de la Agencia Municipal de Santa María Nativitas Coatlán, perteneciente al municipio de Santo Domingo Tehuantepec, en la región del Istmo. Esta comunidad solicitó en el año 2016, la asignación del presupuesto que proviene de los fondos federales, mejor conocidos como ramo 28 y ramo 33 para su administración directa. Luego, tras la negativa que le dio el Ayuntamiento Municipal de Tehuantepec, la comunidad decidió interponer un juicio de derechos indígenas (JDI) ante la Sala

---

<sup>57</sup> Este documento se puede descargar de la siguiente liga de internet: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/en-casos-que-involucren-derechos-de-personas-comunidades-y-pueblos>

Indígena, a fin de hacer valer sus derechos a la autonomía y libre determinación y autogobierno, mediante el ejercicio del presupuesto directo. Si bien la Sala Indígena falló a favor de la comunidad, el Ayuntamiento Municipal se amparó ante la SCJN recayendo esta impugnación en el expediente 46/2018. La sentencia de este juicio de amparo fue emitida el día 13 de mayo del año 2019, dando la razón al Ayuntamiento Municipal de Tehuantepec, bajo el cobijo del artículo 115 donde se establece la autonomía hacendaria del municipio libre, por lo que la SCJN resolvió que la Agencia Municipal de Santa María Nativitas Coatlán no es competente para administrar los recursos de los ramos 28 y 33 de manera directa, sino que es el Ayuntamiento Municipal el encargado de tal función.

Como podemos ver, el criterio de la SCJN para ambos casos ha sido distinto pues en el caso de Suchixtlahuaca reconoció el ejercicio de los usos y costumbres como una forma de impartición de justicia dentro de un ámbito municipal. Sin embargo, en el caso de Nativitas Coatlán la SCJN no incorporó el pluralismo jurídico que en la teoría venía pregonando desde el año 2014, ya que le negó el derecho a recibir presupuesto directo omitiendo la observancia de lo establecido por el artículo 2 de la Constitución Federal, pronunciándose únicamente con base en el 115 constitucional. Lo que parece indicar que el poder judicial tiene ciertas “libertades” para modificar según el caso, la forma en que aplica la justicia. No obstante, el caso de Nativitas Coatlán abrió el antecedente para que otras comunidades iniciaron procedimientos judiciales en el mismo sentido. Fue así que Dolores inició también su lucha como ya describimos en el capítulo tercero. De tal modo, para no repetir todo el caso, lo único que queremos rescatar es que el caso de Dolores, iniciado ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO), llevó a la declinación de la competencia de los tribunales electorales para juzgar demandas de solicitud de recursos públicos, la cual se basó en el amparo interpuesto por el municipio de Tehuantepec contra la agencia municipal de Nativitas Coatlán. El resultado de esto que pareciera un fracaso fue que para el caso de Oaxaca hoy en día queda claro que corresponde a la Sala de Justicia Indígena recibir demandas de las Agencias municipales y de Policía, en tanto se auto adscriban como comunidades indígenas para el ejercicio de sus derechos a la autonomía, autogobierno y libre determinación. Y en ese sentido, será interesante saber qué dirá la SCJN al respecto ahora.

Ahora bien, ante la negativa de la SCJN de extender el enfoque del pluralismo jurídico en la demanda de presupuesto público, tal como lo hizo en el estado de Michoacán, evidenciándose un notable interés político, las comunidades han intensificado sus acciones por distintas vías.

Una de ellas es la vía electoral. Es decir, comunidades como Santa Rosa de Juárez, San Martín Sabinillo, Santa Bárbara Huacapa, etcétera han optado por posicionarse en los Ayuntamientos a regidores con el fin de participar en la distribución de los recursos. Estas luchas han derivado en mayor presión para el poder legislativo en el estado de Oaxaca pues durante los años 2020 y 2021 se modificó la Ley Orgánica municipal y la Ley de Coordinación Fiscal para obligar a los municipios transparentar la entrega de recursos de los ramos 28 y 33 a las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía. Aunque no habla todavía de que las Agencias son comunidades indígenas, es un avance que ha rendido sus frutos a nivel estatal en Oaxaca como lo veremos en los casos de la Agencia El Castillo y Dolores en Huajuapán de León, dando paso a la tercera vía o mecanismo para el ejercicio de los derechos a la autonomía, autogobierno y libre determinación.

Si la heterotopía es un espacio (la comunidad indígena) realmente existente pero denostada por el Estado al no reconocerla como parte del diseño institucional formal. La utopía realizable hoy en día es la que permite el marco jurídico legal en Oaxaca, la cual también requiere de trabajo organizativo y de movilización política, al mismo tiempo que el acompañamiento legal estratégico. A continuación, veamos cómo se ha podido construir la utopía en el presente por medio de examinar los casos de El Castillo y Dolores, en el municipio de Huajuapán de León.

En efecto, en el mes de julio del presente año 2023, se emitió sentencia con fallo a favor de la comunidad indígena y agencia de policía “El Castillo” quienes cuatro años antes, es decir, en el año 2019, habían iniciado un juicio de derecho indígena para solicitar la administración directa de los recursos de los ramos 28 y 33. Si bien no es la primera sentencia de este tipo, si existe una diferencia entre las anteriores pues en casos como los de San Juan Sosola del municipio de San Jerónimo Sosola, el caso de una Agencia del municipio de Juchitán de Zaragoza e incluso en la de Nativitas Coatlán, en el municipio de Santo Domingo Tehuantepec, donde la Sala Indígena ordenaba a la Secretaría de Finanzas del estado de Oaxaca hacer las partidas correspondientes para enviar de manera directa los recursos para las Agencias Municipales y de Policía, no hubo éxito ya que dicha Secretaría se amparó y dijo que carecía de dichas competencias, mostrando la falta de voluntad del gobierno estatal oaxaqueño de hacer cumplir el bloque de constitucionalidad establecido desde la reforma del 2011 y por lo tanto mostrando una actitud omisa frente a la ley. Sin embargo, con las reformas recientes de la Ley Orgánica

Municipal donde obliga a los Ayuntamientos a asignar presupuesto para las Agencias, así como las sanciones que de no hacerlo se puede hacer acreedor según la Ley de Coordinación Fiscal de Oaxaca que también fue medianamente adecuada a los derechos indígenas.

La Sala Indígena, en el caso de El Castillo, ordenó al Ayuntamiento de Huajuapán de León indicar el presupuesto asignado a dicha agencia durante el año fiscal presente y a considerar dentro de su presupuesto de egresos del próximo año lo correspondiente a los ramos 28 y 33 de acuerdo con el número de población de dicha comunidad, los cuáles se entregarían a la asamblea comunitaria para su administración directa, a través del Agente Municipal. Es decir, la principal diferencia en relación a sentencias previas a la reforma de las leyes estatales de coordinación fiscal y orgánica municipal, es que ya no es la secretaria de finanzas la que deberá entregar los recursos, sino que son los propios Ayuntamientos. Esto da todo un giro al actual estado de la vía legal de la lucha por el presupuesto directo ya que, al darle la facultad al municipio de entregar dicho recurso, la argucia legaloide de la SCJN de que solo los municipios pueden administrar su hacienda, se cae pues efectivamente, son ellos quienes deberán considerar en su presupuesto de egresos la entrega de tales recursos a las comunidades indígenas que tengan categoría de agencias. Ahora bien, por la vía política también es un momento coyuntural tanto para las comunidades indígenas como para los Ayuntamientos, de manera particular, para la actual administración municipal de Huajuapán cuyo presidente municipal es emanado de las filas del PAN y en sus propuestas de campaña planteó la entrega de recursos a las agencias municipales y de policía. Es decir, acordar la ejecución de la sentencia con la comunidad de El Castillo, no solo significaría un triunfo en la lucha por el presupuesto directo en el país, sino que iniciaría con el rediseño institucional del propio municipio pues de acordarlo así, el Ayuntamiento tiene que producir las normas y procedimientos pertinentes para la entrega de dichos recursos. Es decir, tiene que generar las reglas de operación que, en términos generales pueden contemplar la entrega de un plan de trabajo anual por parte de la comunidad indígena aprobado por su Asamblea Comunitaria, así como el debido procedimiento de comprobación de los recursos y el establecimiento de las nuevas obligaciones y derechos que se adquieren en esta nueva relación. Con ello, el municipio libre avanzaría en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes por la vía de apostar a la descentralización de sus facultades de administrar el presupuesto, al habilitar a la comunidad de El Castillo, la posibilidad de ejecutar directamente los recursos de los ramos 28 y 33 pero además se avanzaría en la construcción del Estado

Multinacional al incorporar a los usos y costumbres como una forma ya no solo de elegir autoridades o de impartir justicia sino de administrar recursos públicos, con lo que se haría efectivo el ejercicio a la autonomía, libre determinación y autogobierno. Si bien lograr esta negociación sigue dependiendo de la buena voluntad de las autoridades municipales, lo cierto es que muestra los alcances que puede tener la armonización del Artículo Segundo Constitucional en las leyes secundarias y leyes en el ámbito local pueden ser una vía para fortalecer el marco legal que las comunidades indígenas puedan usar para exigir sus derechos a la autonomía y autogobierno hoy en el presente.

Por su parte, la Agencia de Policía Dolores, es otro caso en este mismo municipio que aporta evidencia de que avanzar en la armonización de los marcos legales locales por la vía de la lucha político-jurídica es un camino hacia el ejercicio pleno de los derechos colectivos de las comunidades indígenas y en ese sentido, en la constitución de un Estado Plurinacional. En efecto, retomando el caso con el que iniciamos el primer capítulo de esta investigación respecto de la cancelación ilegal y arbitraria de la obra de electrificación de Dolores por parte del Ayuntamiento de Huajuapán a través de un cabildo “privado”. Unos días después del cabildazo, la comunidad decidió ingresar un amparo contra tal determinación del cabildo de Huajuapán. Si bien en un primer momento, en diciembre del 2020, tal amparo fue sobreseído toda vez que el juez de distrito consideró que, con base en el principio de anualidad presupuestal, al haber culminado el año fiscal, la cancelación de la obra era un acto consumado y por lo tanto no se podía evitar. De tal modo, el juez no quiso entrar al estudio de fondo del amparo. Ante tal situación decidimos impugnar la sentencia. El resultado de la revisión por parte del Tribunal Colegiado fue que se repusiera el procedimiento toda vez que no tuvimos acceso a las pruebas fundamentales como lo eran las actas de ese cabildo “privado” pues habían sido reservadas por medio del Instituto Nacional de Transparencia (INAI) utilizando tramposamente los mecanismos que el sistema de rendición de cuentas, transparencia y protección de datos personales tiene el estado actual. De tal modo, se ordenó al Octavo Juzgado de Distrito atender el tema.

En el estudio de los conceptos de violación del amparo 05/2021, el juez de distrito dice que “es oportuno precisar que los peticionarios de amparo se auto adscriben indígenas mixtecos, habitantes de la comunidad de Dolores; lo cual se confirma con el acta de asamblea comunitaria” (Sentencia de Amparo Indirecto, 2023) Por lo tanto, citando el apartado B del Artículo Segundo constitucional, el juez dice que “se reconoce la vigencia de los derechos de los pueblos

indígenas; así como el derecho al desarrollo social de los individuos, grupos y clases sociales, como un derecho fundamental de las personas y comunidades” (Sentencia de Amparo Indirecto, 2023). Enseguida, reconoce que para poder realizar estas acciones de desarrollo, la ley reconoce al municipio como el sujeto jurídico encargado de promoverla a través de la administración libre de los recursos públicos, de los cuales las participaciones, es decir, el ramo 28 y ramo 33 son fundamentales. Sin embargo, el juez pone a debate la “exclusividad” del municipio en la administración de los recursos federales del ramo 33 de manera específica, para lo cual cita la jurisprudencia P/J.9/2000 emitida por la SCJN en el año 2000 donde dice que:

Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresa a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal; por su parte las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales (Sentencia de Amparo Indirecto, 2023).

Lo anterior lo refuerza con otra jurisprudencia P/J. 27/2012 (9ª.) generada en un caso de Oaxaca que señala:

A pesar de que los recursos provenientes de las aportaciones federales pasan a formar parte del patrimonio del Municipio, *éstos no quedan comprendidos dentro del régimen de libre administración municipal, toda vez que es la Federación, a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la que autoriza su destino y aplicación, y éstos no pueden ser modificados por los Estados o los Municipios, ni siquiera con motivo de un convenio celebrado con el referido órgano técnico de fiscalización* (Sentencia de Amparo Indirecto, 2023).

En seguida, vinculando estas reglas con la Ley General de Desarrollo Social que establece quienes son los sujetos elegibles para recibir los beneficios de los fondos previstos para el combate a la pobreza y rezago social, son aquellos que estén reconocidos como de interés público, como actualmente lo son las comunidades indígenas. En ese sentido dice que “los programas dirigidos a las personas en vulnerabilidad, así como los programas y obras de infraestructura de electrificación, *son prioritarios y de interés público*” (Sentencia de Amparo Indirecto, 2023). Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal Federal dice que los municipios tienen la obligación de “Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento” entre otras actividades relacionadas con el ejercicio del ramo 33, fondo III. Con todo este marco jurídico que está vigente al día de hoy, es decir, en el que las comunidades indígenas son “sujetos

de interés social” y no sujetos de derechos público, el juez de distrito hace el siguiente razonamiento acerca de la cancelación de la obra de electrificación de Dolores en el año 2020.

Acorde con esas directrices, el acto reclamado de la autoridad municipal es inconstitucional porque de forma unilateral y de propia autoridad, el Ayuntamiento municipal CANCELÓ la obra autorizada con recursos del ramo 33, Fondo III, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, sin que la autoridad municipal tenga la facultad de libre administración ellos, incluso sin darle la participación a los ya beneficiarios de la obra autorizada, ni de instancia de la Federación correspondiente.

Además, que el Ayuntamiento responsable carece de facultades para cancelar el proyecto de obra pública, el cual es de orden prioritario y de interés público, los beneficiarios de ese programa tienen derecho a recibir el beneficio ya autorizado, en tanto no ha sido suspendido por resolución de la autoridad administrativa competente, ni judicial. De ahí que la causa de pedir de los quejosos sea fundada en cuanto que se les priva del beneficio ya autorizado formal y presupuestariamente proyectado para el beneficio social de esa comunidad, lo cual les afecta en el derecho al desarrollo comunitario y de dignidad de las personas, para acceder a una mejor condición de vida, en cuanto al servicio de energía eléctrica, proyectado para la ampliación de la red de distribución eléctrica en varias calles sin nombre de esa comunidad, para el beneficio de ciento dieciocho hogares y mediante la instalación de veintitrés postes, sin que la autoridad municipal tenga facultad para suspender o cancelar el proyecto de obra.

Por el contrario, el Ayuntamiento responsable está obligada a llevar a cabo la obra prevista en beneficio de la comunidad, y cuyos recursos federales fueron autorizados para esa finalidad social, esto es, darles consecución a las acciones para cumplir con el objetivo del fondo presupuestario asignado (Sentencia de Amparo Indirecto, 2023).

De tal modo, a partir del mes de julio del presente año en que fuimos notificados formalmente de esta sentencia emitida el 22 de mayo del presente año, la justicia llegó a Dolores y de manera especial al barrio de los Ramos que durante casi 3 años más se quedaron sin ejercer su derecho a una vivienda digna mediante el servicio de energía eléctrica. En efecto, el juez de distrito concedió el amparo y protección constitucional solicitada por Amparo Orea López, Fausto Ángel Ramos Lucero, Juana Elsa Ramos Lucero, Alicia López Hernández, Ángel Guerrero y Cuauhtémoc Guerrero Rivera. De tal modo, en coordinación con el presidente municipal de Huajuapán de León, se inició el levantamiento del proyecto de electrificación el cual en estos momentos se encuentra en las oficinas de la Comisión Federal de Electricidad para su respectiva validación técnica y de ese modo dar inicio a su ejecución.

Esto es de suma relevancia para el estado cotidiano instituido que vivían las familias de dicho barrio, es el momento aurático, la experiencia desnuda que hace otra vez un acto de presencia para detener el tiempo y hacer posible lo imposible, hacer posible la utopía que en este caso se expresa en tener energía eléctrica en su vivienda, obra que había sido priorizada tres años

atrás por la asamblea comunitaria de Dolores, y que una vez construida ya nadie les podrá quitar, modificando su realidad concreta.

Como podemos ver, el actual marco normativo no solo estatal sino, en este caso, a nivel federal, permite que, a pesar de ser sujetos de interés público, se obligue a los ayuntamientos a integrar en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación a las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía, y que de esa manera se ejerzan los derechos sociales y colectivos en materia de desarrollo social. Es decir, aunque evidentemente esto no significa el ejercicio pleno de los derechos a la autonomía, autogobierno y libre determinación de las comunidades indígenas, esta experiencia evidencia que en tanto no se realice la Reforma Constitucional para reconocerlas como sujetos de derecho público, hoy en el presente de todos modos hay mecanismos que permiten un ejercicio más duradero de tales derechos, pero sobre todo, muestra que existen mecanismos institucionales para seguir la lucha, para generar más experiencias desnudas, aunque sean coyunturales, aunque sean efímeras, cada una son pasos hacia el cambio de la comunidad indígena como un espacio heterotópico, es decir, real pero no reconocido, hacia la comunidad indígena como un sujeto de derecho público en un Estado Plurinacional que garantice el ejercicio pleno de los derechos indígenas de manera.

Para cerrar, considero necesario plantear que a pesar de que los logros del movimiento submunicipalista han sido a pequeña escala, han modificado el entramado institucional del Estado Moderno para irlo convirtiendo poco a poco en un Estado Plurinacional. En ese sentido, es de suma relevancia hacer notar que, aunque el Estado ha cedido espacios a través de reformas constitucionales o de leyes secundarias para mejorar el ejercicio de los derechos indígenas la batalla no está ganada ni podrá avanzarse demasiado en tanto no se toque el espacio de poder del actor impune, es decir, de los partidos políticos. Es decir, desde finales del siglo XX, el reconocimiento de los usos y costumbres como forma de elección de autoridades en Oaxaca, luego la firma del Convenio 169 de la OIT, la firma de la declaración de las naciones unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, el reconocimiento de los usos y costumbres como forma de impartición de justicia en el caso Suchixtlahuaca en 2014, la reforma para la protección del patrimonio material e inmaterial del año 2021, entre otras a nivel local; todo esto ha avanzado porque no afecta los intereses de los partidos políticos, que es el actor que se encuentra controlando el corazón del Estado, el actor impune como repetimos ya varias veces. De tal modo, aunque estos avances



proporcionan herramientas para la lucha como acabamos de demostrar, lo cierto es que sigue dejando a las y los indígenas en la orilla de la sociedad moderna. Las instituciones del Estado no han cedido a la entrega de presupuesto directo para las comunidades indígenas sin la mediación del municipio libre porque esto significaría, casi en automático, que las comunidades indígenas den un enorme paso de la orilla hacia el centro, ganando espacio y poder en la sociedad moderna y, en consecuencia, anunciando la caída del Régimen de Partidos Dominantes. Paradójicamente, lo anterior implica la participación activa de las propias comunidades indígenas en el sistema político actual cuyo acceso es a través de los partidos políticos, pues estos son la vía para colocar a los legisladores que tienen la encomienda de modificar la ley. En ese sentido, es de suma relevancia que el movimiento indígena se alió no solo con otros movimientos sociales que plantean sus propias utopías como el feminista, el ambientalista, el campesino, el de la defensa del territorio, el de los estudiantes y jóvenes, etcétera sino también con las agendas que el actual gobierno de la cuarta transformación plantea y que pueden abonar con los intereses de la utopía indiana, por ejemplo, impulsando la reforma energética, la reforma al poder judicial y la reforma electoral, que con la aportación del movimiento indígena podrían significar pasos hacia adelante en la construcción de ese anhelado Estado Multinacional.

## CONCLUSIONES

¿Cómo y de qué manera el ejercicio de los derechos a la autonomía y al autogobierno, que se manifiesta a través de diversas acciones que algunas Agencias Municipales y de Policía ubicadas en distintos municipios de la región Mixteca del estado de Oaxaca han desplegado por diferentes vías, ha impactado en las condiciones de vida de sus habitantes? Es la pregunta central que nos comprometimos responder en esta tesis. Si bien la respuesta se fue construyendo a lo largo de los cuatro capítulos, pienso que es necesario realizar una síntesis de los principales hallazgos para que la respuesta sea más concreta, lo que no sustituye la lectura detallada de cada capítulo.

Aclarado lo anterior, lo primero que quiero destacar del estudio es la definición del sujeto principal entorno al cual ha girado la investigación, me refiero a las comunidades indígenas. En efecto, si recordamos que México es un país que ha emergido de un proceso colonizador que inició en el siglo XVI, es posible comprender la dificultad y/o la intención de desaparecer u olvidar su origen indígena. Esto se refleja en las varias y frecuentes dificultades que el Estado Moderno ha tenido (o construido) para identificar a las personas, pueblos y comunidades indígenas que habitan el territorio nacional. En ese sentido, hemos demostrado que si partimos de un enfoque pluricultural y de derechos, la identificación de la población indígena no es para nada complicada. En términos prácticos este enfoque implica leer y comprender el contenido del artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el cual dice que los pueblos indígenas *“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”* (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021) y en el caso de Oaxaca se reconocen como pueblos indígenas a los *“Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Tacuates, Triquis, Zapotecos y Zoques”* (Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1922). Para el caso de las comunidades indígenas, el Artículo Segundo de la CPEUM establece que *“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 costumbre”* (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021). Considerando ambos criterios, es posible afirmar que las comunidades indígenas son aquellas unidades sociales, económicas y culturales que se asientan en un territorio propio y que reconocen autoridades nombradas por usos y costumbres, y que cuentan con instituciones comunitarias como las asambleas, practican el tequio, cuentan con un sistema de cargos y reproducen

un calendario de festividades. Bajo tales criterios que parten de la constitución federal, en el caso de Oaxaca se pueden identificar un total de 3 mil 691 comunidades indígenas que pertenecen a diversos pueblos. De ese total, 821 cuentan con categoría administrativa de Agencias Municipales, 1,597 tienen categoría de Agencias de Policía, 856 son Núcleos Rurales y 417 cuentan con la categoría de cabeceras municipales. Ahora bien, el mismo artículo constitucional establece que *“la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”* (Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, 2021), lo que quiere decir que aunque las 3 mil 691 comunidades cuentan con las características establecidas por la constitución federal para ser reconocidas como indígenas, ninguna institución de gobierno, sea federal, estatal o municipal, cuentan con la atribución para asignarles o negarles tal condición. Más bien, tratándose de individuos, mujeres u hombres, habitantes de tales comunidades, cada quien cuenta con el derecho de autodefinirse como indígena o no. En el caso de las comunidades, son sus respectivas asambleas comunitarias las que pueden ejercer el derecho de refrendar o negar tal condición. Lo que si es necesario decir es que ese reconocimiento es fundamental para poder exigir y ejercer los derechos establecidos por la constitución mexicana y los tratados internacionales correspondientes a pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, plantea el reto de promover ese enfoque pluricultural y de derechos para que las instituciones del Estado y la sociedad en general, modifiquen el vínculo con la sociedad indiana mexicana. En efecto, derivado de que las comunidades se encuentran invisibilizadas en un nivel submunicipal bajo las categorías administrativas mencionadas arriba, pareciera que las acciones por ellas emprendidas poco tienen que ver con la lucha por el ejercicio de la libre determinación, autonomía y autogobierno comunitario. Sin embargo, el estudio demuestra que *las luchas submunicipalistas* por el ejercicio de sus propios usos y costumbres no solo como una forma de elegir autoridades, o de poder acceder a los recursos naturales que hay en sus territorios *sino como un sistema integral de hacer comunidad mediante la reproducción de instituciones que privilegian el bien común frente al individualismo de la sociedad moderna*, es decir, formas de autogobierno, son las que dan continuidad al movimiento indígena en una nueva etapa donde *la comunidad es el principal actor*. En ese sentido, se ha mostrado que a pesar de que las comunidades indígenas se encuentran inmersas en un entramado de relaciones de dominación, o de colonialismo interno para usar el concepto planteado por Don Pablo González Casanova (González Casanova, 1965 y 2006) que las limita en el despliegue de sus formas de vida, en muchos casos que examinamos esta situación no las ha detenido para reproducir las prácticas que por generaciones han implementado bajo la denominación de “usos y costumbres”, es decir, aunque los problemas son diversos y

pesados, no han dejado de reunirse en asamblea para analizarlos y buscar alternativas; aunque las cosechas ocupan cada vez menos del tequio para ser levantadas por la escasa producción, aun así el tequio se practica para limpiar sus caminos o aportar trabajo a las obras financiadas por el ramo 33; aunque se mezclan elementos del catolicismo, todavía se realizan rituales para pedir la lluvia en lugares sagrados como en los cerros elevados y semidesérticos que caracterizan a la mixteca.

Aunque la ley dice que los municipios deben controlar y administrar el presupuesto público, queda demostrado que las comunidades cada vez más salen a las calles para denunciar a esas leyes como discriminatorias y a los Ayuntamientos Municipales como corruptos o al menos deficientes en el cumplimiento de sus obligaciones. En ese sentido, aun cuando ha sido inconsciente en el sentido de que no hablan de autonomía o de autogobierno (pero sí de usos y costumbres), las comunidades indígenas han encontrado mecanismos, sean pacíficos o conflictivos, para ejercer su derecho al autogobierno y a la autonomía ante la falta de atención y cumplimiento de los municipios con sus responsabilidades constitucionales de promover el desarrollo y la democracia en su interior.

De tal modo, los caminos que han abierto las luchas submunicipalistas pasan por senderos de tres tipos, el político, el jurídico y el autogestivo. El sendero político aparece en dos modalidades, por la vía pacífica mediante alianzas y acuerdos de palabra que son muchas veces sellados al calor que producen los mezcales y las barbacoas. Pero también por la vía del conflicto mediante el cierre de carreteras, tomas de palacios municipales, marchas, etcétera, los cuales son respondidos por los presidentes municipales con el uso de la violencia física mediante el despliegue de la fuerza pública o con violencia simbólica mediante denuncias penales, campañas de desprestigio en contra de los líderes de los pueblos u otorgando obras a particulares para dividir a los pueblos. De tal modo, parece un camino susceptible a ser derrumbado con mucha facilidad según el temperamento de cada presidente o presidenta municipal. El sendero jurídico, aunque es más estable, parece ser por ahora un callejón sin salida ante las barreras que ha construido la Suprema Corte de Justicia de la Nación para reconocer a las comunidades indígenas de Oaxaca como sujetos de derecho público. No obstante, el estudio también ha demostrado que el movimiento indígena ha construido avances jurídicos que significan peldaños hacia el ejercicio de la autonomía comunitaria y que es un camino que se tiene que seguir para seguir construyendo más peldaños en ese sentido. La vía autogestiva, es un camino cada vez más estrecho en tanto que los habitantes de las comunidades también son influenciados por la sociedad de consumo y el capitalismo neoliberal, lo que significa tener al interior un sector de la población que reproduce esquemas de corrupción y consumo que no son compatibles con la visión de la comunidad.

De tal modo, es posible confirmar que el ejercicio de la autonomía por medio de cualquiera de esos mecanismos o senderos es necesario para ampliar los valores e instituciones comunitarias indígenas hacia otros espacios de la sociedad mexicana. En efecto, aunque este ejercicio sea coyuntural o momentáneo como se pudo corroborar en el estudio, su consecución genera cambios al interior no solo de la comunidad sino de la sociedad misma y en ese sentido, también impacta en la configuración del Estado Mexicano. Así lo demostró la comunidad de Dolores que, aunque parecería que fracasó en su intento de administrar directamente los recursos de los ramos 28 y 33, lo que consiguió en el fondo es visibilizar y dar certeza jurídica a las comunidades indígenas sobre la vía para exigir justicia. Es decir, el hecho de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declinara su competencia hacia la Sala de Justicia Indígena, significa en realidad que todas las comunidades indígenas que así lo consideren pueden acudir a dicha Sala para exigir que su Ayuntamiento les entregue los recursos del ramo 28 y 33 para administrarlos de manera directa con lo que podrían dejar de ser obligadas a dar diezmos o moches a los presidentes municipales o a las constructoras, incluso podría ser su asamblea comunitaria la que elegiría a la empresa constructora que mejor precio y calidad le ofrezca en la ejecución de sus obras de infraestructura, o podría aportar mano de obra para reducir los costos y ampliar las metas de sus recursos, tal como lo demostró el caso de San Francisco Higos en el municipio de Santiago del Río que detallamos en el capítulo tercero.

De tal modo, es posible concluir que la ruta más directa hacia la conformación de un Estado Plurinacional es por la vía de empujar la Reforma Constitucional en materia indígena que por medio del INPI han planteado diversas comunidades indígenas del país, la cual, entre otros temas, busca reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público. Sin embargo, a pesar de ser la más directa, es la que mayores retos presenta pues como ha quedado evidenciado a lo largo del estudio, la actual correlación de fuerzas entre los distintos actores e intereses que conforman el espacio social que representa la sociedad mexicana actual, muestra varias dificultades para su realización. Es decir, dentro del orden de gobierno federal son, por su puesto el presidente de México y el INPI, los principales aliados de las comunidades indígenas, lo cual se puede evidenciar para el caso de Oaxaca en la construcción de más de 2,526 kilómetros de caminos artesanales hechos por obreros que habitan en las diferentes comunidades indígenas del estado, con una inversión de 11 mil 745 millones de pesos, así como la asignación de presupuesto al INPI para financiar diversos programas, proyectos que no se habían realizado desde ningún gobierno local, sea estatal o municipal. Sin embargo, al pertenecer a la estructura gubernamental, ambos actores se encuentran inmersos en el oleaje que generan las coyunturas electorales y de las cuales, aunque formalmente

digamos que no intervienen, en un régimen donde las posiciones clave del Estado se obtienen ganando elecciones tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, sería ingenuo pensar que se quedarán al margen de la operación electoral, lo que conlleva el alto riesgo de que por asegurar los votos necesarios para ganar la elección presidencial del 2024, se adquieran compromisos con operadores electorales (llámense gobernadores, presidentes municipales, gestores, organizaciones “sociales”, sindicatos, etc.) que una vez en el poder, limiten a la próxima presidenta de la república para hacer realidad el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

No obstante, instituciones como el Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario, la Auditoría Superior de la Federación, las diferentes Secretarías de Estado y demás instituciones federales, parecen no haber cambiado absolutamente nada después de la Reforma Constitucional del 2001, por lo que siguen reproduciendo prácticas que discriminan a las comunidades indígenas como es el caso del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP) que no otorga donaciones a las comunidades indígenas sino es a través de sus Ayuntamientos, o en el caso de la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) que ignora las peticiones de las comunidades indígenas para la renovación de concesiones vencidas de pozos de agua y cuando llega a atenderlas dice que solo pueden otorgar las concesiones a los Ayuntamientos, lo que lleva el riesgo de que al estar bajo control de las cabeceras municipales, así como les limitan el presupuesto, las comunidades tengan un acceso limitado a un recurso estratégico como es el agua.

Ahora bien, en el caso de Oaxaca, el actual gobernador del Estado, a pesar de haber reivindicado su origen indígena durante su campaña, no ha mejorado la relación entre el gobierno estatal y las comunidades indígenas pues al igual que los gobernadores pasados, únicamente exacerbaban las tradiciones folclóricas de las comunidades indígenas como la lengua, las vestimentas y comidas “típicas” pero cuando se trata de coadyuvar para que un presidente municipal cumpla una sentencia judicial de la Sala Indígena para entregar los recursos públicos como es el caso de El Castillo frente al Ayuntamiento de Huajuapán, simplemente dicen que no les corresponde. De tal manera, el ámbito local de gobierno se encuentra controlado por grupos muy bien identificados en cada región, que se dispersan dentro de los diferentes partidos políticos para obtener espacios ya sea en las legislaciones, en el gobierno estatal o en los ayuntamientos como regidores, síndicos o presidentes municipales, incluso como contratistas de obra, despachos contables y consultorías mediante las cuales se va extrayendo el presupuesto estatal y municipal. De tal modo, si Morena pretende ser realmente un partido de izquierda que logre aglutinar a los diferentes sectores populares y desmantelados por el neoliberalismo, tiene la imperiosa necesidad de modificar el principio actual de funcionamiento del sistema de partidos, el cual ha consistido prácticamente en contratar

operadores electorales a cambio de espacios en la función pública, por el principio de ser un espacio de participación y representación política de los intereses reales de las clases dominadas. En el tema indígena, tendría que ser un espacio de participación y representación de las comunidades indígenas pero no bajo el actual mecanismo de las “cuotas” electorales que al final son impuestas por dedazo como ocurrió con Irma Juan Carlos y otros, sino bajo el mecanismo de darle paso a las formas propias de autogobierno de las comunidades indígenas siendo, por ejemplo, las asambleas las que elijan a sus representantes en el Congreso Federal y Estatal y no las cúpulas de los partidos políticos, de lo contrario seguiremos viendo a indígenas como Irma Juan Carlos teniendo que apoyarse de los operadores electorales para colgar mantas con su cara en todo el estado, pidiendo el voto para ser senadora por Oaxaca y que cuando llegue tenga que devolver el favor a esos operadores y se olvide de las comunidades indígenas.

En relación al poder judicial, es fundamental que las comunidades se interesen por modificar el estado actual de las cosas pues la Reforma Constitucional también puede ser atacada por las y los magistrados de dicho poder como ya fueron atacadas las sentencias de la Sala de Justicia Indígenas. Es decir, para modificar la correlación de fuerzas dentro del ámbito judicial del Estado, es necesario modificar la legislación para que la sociedad indígena mexicana pueda elegir a dos o tres magistrados para que los representen como ministros dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y entonces prevalezca en su interior una visión pluricultural ya que hasta la fecha parece prevalecer la visión conservadora de abogados que velan por la autonomía municipal y que desprecian la autonomía comunitaria indígena establecida en el segundo constitucional.

Como podemos ver, hay una complejidad enorme para lograr el reconocimiento constitucional de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público mediante la reforma constitucional impulsada por las comunidades mediante el INPI, sin embargo, también es posible concluir que es posible ir modificando la correlación de fuerzas a favor de las comunidades con pasos más sutiles y pequeños que se pueden dar en el ámbito comunitario, municipal y estatal como quedó demostrado en el último apartado del cuarto capítulo, mediante la participación activa de las comunidades en los distintos ámbitos de lucha; mediante la formación continua de su población no solo en materia de derecho indígenas sino del funcionamiento del Estado en su conjunto; mediante el posicionamiento e incluso propuesta de candidatos para las legislaturas locales y federales. En ese sentido, es de suma relevancia informarse y participar para empujar otras reformas que podrían

servir para construir un Estado Plurinacional en el presente, como la Reforma Energética<sup>58</sup> donde se incluyan beneficios para las comunidades indígenas; la Reforma al Poder Judicial para impulsar a Ministros que provengan de la lucha indígena como el magistrado Luis Enrique Cordero Aguilar quien desde la Sala de Justicia Indígena ha luchado para construir un Estado Plurinacional donde se tome en cuenta la forma de impartir justicia desde los pueblos; la Reforma Electoral que cambiaría el juego a los actores hegemónicos y daría mayor posibilidades de incidir en la construcción de políticas públicas y distribución de servicios y presupuestos desde una óptica pluricultural, en otras.

Finalmente, como podemos darnos cuenta, el ejercicio de los derechos colectivos se expresa en la realización de acciones y proyectos muy concretos que las comunidades indígenas con categoría de Agencias Municipales y de Policía se proponen, gestionan por diferentes vías y realizan, aunque esta realización sea solo ese momento en que, como dice Armando Bartra (2018) se hace posible lo imposible, pero que después de darse ese momento es posible percibir un mejoramiento de las condiciones de vida al interior de las comunidades, logrando lo que en más de cien años no ha podido lograr el municipio libre. En ese mismo sentido, proponemos que la comunidad no solo puede exigir buenos resultados a sus representantes en los distintos poderes y ordenes de gobierno del Estado sino que debe asumir la responsabilidad de colocar a las mejores mujeres y a los mejores hombres en tales posiciones. Esto es posible porque las comunidades (sean indígenas o no) son concretas, son comunidades históricas, las comunidades realmente existentes, donde existimos y resistimos cotidianamente.

---

<sup>58</sup> En la siguiente página web se puede escuchar al propio Presidente Andrés Manuel López Obrador hablando de las bondades de la Reforma Energética: <https://www.youtube.com/watch?v=1r5SDcwk38A>



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Ortiz, H. (12 de Agosto de 2023). *Pie de Página*. Obtenido de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=I76Mggx29XQ&t=727s>
- Alberoni, F. (1984). *Movimiento e institución*. Madrid: Editora Nacional.
- Arias, I. (17 de febrero de 2021). *El Sol de Morelia*. Obtenido de <https://www.elsoldemorelia.com.mx/local/ley-municipal-buena-para-comunidades-pero-insuficiente-6372504.html>
- Ayuntamiento de Huajuapán de León . (1996). Los compromisos del nuevo ayuntamiento. *Ñuudee*, 8.
- Ayuntamiento de Huajuapán de León. (2019). *Convenio de aceptación de la obra pública*. Huajuapán de León: Dirección de Infraestructuras, ordenamiento territorial y urbano.
- Ayuntamiento de Huajuapán de León. (2019). *Convenio de Concertación*. Huajuapán de León: Dirección de Infraestructuras, ordenamiento territorial y urbano.
- Bailón, M. J. (2021). Derechos de los pueblos indígenas y conflictos municipales en Oaxaca en el siglo XX. En V. L. Juan Martínez, J. C. Martínez, & D. Recondo, *Las otras elecciones. Los sistemas normativos en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis* (pág. 290). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Barabas, A. M. (2012). Pensar la autonomía: el municipio para una reorganización etnopolítica y territorial. *Revista de Ciencias Sociales Fortaleza*, 43(2), 80-97.
- Bartra, A. (julio-septiembre de 1977). Seis años de lucha campesina. *Investigación económica*, 36(141), 157-209.
- Bartra, A. (2004). Las guerras del ogro. *Chiapas 16*, 46-106.
- Bartra, A. (2008). Campesindios, aproximación a los campesinos de un continente colonizado. *Boletín de Antropología Americana*.
- Bartra, A. (2011). *Tiempo de mitos y carnaval*. Ciudad de México: ITACA/PRD-DF.
- Bartra, A. (2018). *Experiencias desnudas*. México: UAM-Xochimilco; MC Editores.
- Bernard, S. M. (2019). *Autetnografía. Una metodología cualitativa*. Ciudad de México: El Colegio de San Luis A.C. y Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Bobbio, N. (2018). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1997). 1. Espacio social y espacio simbólico . En P. Bourdieu, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (1997). Espíritus de Estado: Génesis y estructura del campo burocrático. En P. Bourdieu, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (págs. 91-125). Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (22 de febrero de 2021). *Espacio social y campo de poder*. Obtenido de Bloghemia: <https://www.bloghemia.com/2021/02/espacio-social-y-campo-del-poder-por.html>
- Burguete Cal y Mayor, A. (2008). Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México. *Alteridades*, 67-83.
- Cabildo de Dolores. (2016). *Corte de caja del 27 de febrero al 31 de diciembre de 2016*. Huajuapán de León.
- Camacho, F. (18 de noviembre de 2020). Protestan por bloqueo de recursos en Huajuapán, Oaxaca. *La Jornada*.
- Cámara de Diputados. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Ciudad de México.

- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México.
- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México.
- Castañeda Ortega, R. (2003). Antecedentes del sistema nacional de coordinación fiscal. *INDETEC Federalismo Hacendario*, 26-41.
- COFRADÍA. (2021). *Memoria de facilitación de proyecto regional*. CDMX: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
- Collado, M. d. (2011). Autoritarismo en tiempos de crisis: Miguel de la Madrid 1982-1988. *Historia y gráfica*, 149-177. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-09272011000200006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-09272011000200006&lng=es&nrm=iso)
- CONEVAL. (2020). *Concejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- Congreso de la Unión. (1917). *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Congreso del Estado de Oaxaca. (2021). *Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez: LXIV Legislatura.
- Congreso del Estado de Oaxaca. (2023). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (4 de abril de 1922). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Periodico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2010). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*. Oaxaca.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2018). *Decreto Núm. 1658 BIS*. Oaxaca de Juárez: Periodico Oficial del Estado de Oaxaca.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2022). *Ley de ingresos del municipio de Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Distrito de Huajuapán, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2022*. Oaxaca de Juárez: LXV Legislatura.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2023). *Ley General de Ingresos Municipales del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2023*. Oaxaca de Juárez: LXV Legislatura.
- Cordero Aguilar, L. E. (2020). La demonización de la justicia indígena: caso Suchixtlahuaca. *Saskab. Revista de discusiones filosóficas desde acá, Cuaderno 16*, 1-20. Obtenido de <http://www.ideaz-institute.com/sp/CUADERNO16/C1610.pdf>
- Córdova, A. (1972). *La formación del poder político en México*. México, D.F.: Serie Popular Era.
- Cruz, G. (16 de abril de 2017). *Sistema Radiofónico informativo*. Obtenido de <https://www.xeouradio.com/2017/04/17/pobladores-de-el-molino-bloquearon-carretera-huajuapán-oaxaca/>
- Cruz, P. D. (22 de enero de 2020). Entrevista 1. (C. G. Rivera, Entrevistador)
- Diario de los debates. (28 de abril de 2001). *Congreso de la unión*. Obtenido de <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/1er/2P/Ord/20010428.html#MATERIA%20INDIGENA>
- Díaz, F. (2003). Comunidad y comunalidad. En J. J. Rendón Monzón, *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios. Tomo I* (págs. 91-107). Ciudad de México: CONACULTA.

- Diego Quintana, R. (2021). *¿Cómo comprender lo social para colaborar con su cambio?* Ciudad de México: UAM-Xochimilco; Bonilla Artigas Editores.
- Educa Oaxaca AC. (31 de agosto de 2020). *Desinformemonos*. Obtenido de <https://desinformemonos.org/a-25-anos-del-reconocimiento-constitucional-de-los-usos-y-costumbres-en-oaxaca/>
- Escalante Gonzalbo, P. (2014). El México Antiguo. En *Nueva Historia Mínima de México* (págs. 11-57). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. México D.F.: OXFAM .
- Esquivel, G. (2020). Concentración del poder económico y político en México.
- Foucault, M. (1984). Des espaces autres. *Architecture, Mouvement, Continuité*, 46-49.
- Galicia, A. (febrero de 2020). Los hechos. (C. Guerrero, Entrevistador)
- García Martínez, B. (2014). La época colonial hasta 1760. En *Nueva Historia Mínima de México* (págs. 58-112). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Gómez, N. (6 de abril de 2018). *El Imparcial*. Obtenido de <https://imparcialoaxaca.mx/los-municipios/145844/evidencian-inequidad-en-reparto-de-recursos-a-agencias-de-huajuapán-de-león-oaxaca/>
- González Casanova, P. (1965). *La democracia en México*. Ciudad de México: Popular Era.
- González Casanova, P. (2006). El colonialismo interno. En P. González Casanova, *Sociología de la explotación* (págs. 185-205). Buenos Aires: CLACSO.
- Grosfoguel, R. (2016). Caos sistémico, crisis civilizatoria y proyectos descoloniales: pensar más allá del proceso civilizatorio de la modernidad/colonialidad. *Tabula Rasa*, 153-174.
- Guerrero Cruz, P. D. (19 de mayo de 2022). Experiencias de lucha en la Agencia de Policía Dolores. (C. Guerrero Rivera, Entrevistador)
- Guerrero, C. (2014). *Migración y reproducción social en la comunidad de Dolores, Huajuapán de León, Oaxaca*. Ciudad de México: UAM-Azcapotzalco.
- Hernández-Díaz, J., & Juan Martínez, V. L. (2007). *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. Ciudad de México: Cámara de Diputados; UABJO; Miguel Ángel Porrúa.
- Hettne, B. (1982). La teoría del desarrollo y el tercer mundo. En C. Foubert, *Dos nuevos libros suecos sobre el desarrollo*. Estocolmo: SAREC.
- INAFED. (22 de abril de 2020). *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*. Obtenido de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/501-anos-de-la-fundacion-la-villa-rica-de-la-vera-cruz>
- INE. (25 de Agosto de 2023). *Central electoral*. Obtenido de <https://centralectoral.ine.mx/2023/08/25/el-ine-aprobo-motos-de-financiamiento-publico-a-partidos-politicos-para-2024/>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2020). *Propuesta de reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos*. Ciudad de México: SEGOB/INPI.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal . (22 de Abril de 2020). *INAFED-Gobierno de México*. Obtenido de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/501-anos-de-la-fundacion-la-villa-rica-de-la-vera-cruz>
- Jaspers, J. M. (2012). ¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas. *Sociológica*, 7-48.
- JDC-Dolores, JDC/97/2019 (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca 02 de agosto de 2019).
- Juan Martínez, V. L. (14 de marzo de 2023). (C. Guerrero, Entrevistador)

- Juan Martínez, V. L. (2023). Gobernar en (y con) la diversidad. *El soberano*, pág. 15.
- Kymlicka, W. (1996). Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal. *ISEGORIA*, 5-36.
- Levaggi, A. (2001). República de indios y república de españoles en los reinos de indias. *Revista de estudios histórico-jurídicos*(23), 419-428. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552001002300009>
- Ligori, G. (2016). Clases subalternas, marginales y fundamentales en Gramsci. *Memoria*, 74-79.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México : Colegio de San Luis / CIESAS .
- Maldonado, B. (2003). La comunalidad como una perspectiva antropológica india. En J. J. Rendón Monzón, *La comunalidad. Modos de vida en los pueblos indios* (págs. 13-26). Ciudad de México: CONACULTA.
- Martínez, L. d. (1996). ¿Qué es el federalismo? *Ñuudee. Tierra de valientes*, 5-7.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Mendoza, E. (2011). Del cabildo colonial a la municipalidad republicana: territorio y gobierno local en Oaxaca. En M. d. Salinas Sandoval, D. Birrichaga Gardida, & A. Escobar Ohmstede, *Poder y gobierno local en México 1808-1857* (pág. 424). Ciudad de México: El Colegio Mexiquense A.C., El Colegio de Michoacán A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México.
- Meneses, M. (2016). El agravio moral como resorte de la acción colectiva. *Revista de Estudios Sociales*, 43-51.
- Mestries, F. (1995). El Barzón o la radicalización de los medianos y grandes productores agrícolas. *Sociológica*.
- Mixteca Informa. (28 de mayo de 2018). *Mixteca informa*. Obtenido de <http://www.mixtecainforma.com/2018/05/toman-palacio-municipal-de-san-juan.html>
- Monsiváis, C. (1987). *Entrada Libre*. Ciudad de México: Bolsillo ERa.
- Montemayor, C. (2008). *Los pueblos indios de México*. Ciudad de México: Debolsillo.
- Moore, B. (1989). *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*. México: UNAM.
- Mora, H. (16 de febrero de 2017). Obtenido de Sistema Radiofónico Informativo: <https://www.xeouradio.com/2017/02/17/exigen-agentes-de-huajuapán-atención-a-sus-demandas/>
- Mouffe, C. (1993). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Olmedo, R. (1997). *Luchas municipalistas en México. El gobierno de la comunidad*. IAP-Jalisco.
- Olmedo, R. (2005). *El cuarto orden de Estado*. México: IAP-Jalisco.
- OSFEO. (2023). *Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca*. Obtenido de <https://www.osfeoxaca.gob.mx/index.php/identidad/acerca-de>
- Osorno, D. E. (Dirección). (2019). *1994* [Película].
- Para leer en libertad. (12 de octubre de 2014). *Taibo II, Dussel, Bartra "La utopía"*. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=\\_p\\_sR3oHfZE](https://www.youtube.com/watch?v=_p_sR3oHfZE)
- Portelli, H. (1973). *Gramsci y el boque histórico*. México: Siglo XXI.
- Procuraduría para la defensa del indígena, Gobierno del Estado de Oaxaca. (1998). *Iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

- Proyecto Mixteca. (2013). *Evaluación de los Servicios Ecosistémicos de la Cuenca Alta del Río Mixteco (CARM)*. Oaxaca de Juárez: Fonfo para el Medio Ambiente Mundial.
- Recondo, D. (2007). *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS.
- Recopilación de las leyes de los reynos de las indias. Tomo Segundo*. (1681). Madrid: Ivlian de Paredes.
- Rendón Monzón, J. J. (2003). La comunalidad y sus manifestaciones. En J. J. Rendón Monzón, *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios* (págs. 27-57). Ciudad de México: CONACULTA.
- Respuesta de Dolores a vista de informe circunstanciado, JDI/02/2020 (Sala de Justicia Indígena de Oaxaca 05 de septiembre de 2023).
- Restrepo, E. (2018). *Etnografía, alcances, técnicas y éticas*. Lima: Universidad Mayor de San Marcos.
- Reta, C. (2018). *Municipalistas y municipalismo en México*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
- Rodríguez, C. (2009). *Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*. Ciudad de México: UAM-Xochimilco - Juan Pablo Editores.
- Sala Superior del TEPJF, SUP-JDC-1865/2015 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 18 de mayo de 2016).
- Salazar, S. (3 de octubre de 2017). *Sistema Radiofónico Informativo*. Obtenido de <https://www.xeouradio.com/2017/10/04/emplazan-agentes-a-autoridades-municipales-para-iniciar-obras/>
- Scott, J. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia*. México, D.F.: ERA.
- Sentencia accesible amparo 46/2018, 46/2018 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 8 de mayo de 2019). Obtenido de [https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CDcQw7AJahcKEwjAzuLd06-BAxUAAAAAHQAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.supremacorte.gob.mx%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fsentencias\\_accesibles\\_ss%2F2019-10%2F46.2018.pdf&psig=AOvVa](https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CDcQw7AJahcKEwjAzuLd06-BAxUAAAAAHQAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.supremacorte.gob.mx%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fsentencias_accesibles_ss%2F2019-10%2F46.2018.pdf&psig=AOvVa)
- Sentencia Completa Amparo Directo 46/2018, 46/2018 (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 8 de mayo de 2019). Obtenido de [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/HSVJ3XgB\\_UqKst8o2lm4/%22Juntas%20municipales%20de%20reclutamiento%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/HSVJ3XgB_UqKst8o2lm4/%22Juntas%20municipales%20de%20reclutamiento%22)
- Sentencia de Amparo Indirecto, 05/2021 (Octavo Juzgado de Distrito del Décimo Tercer Circuito de Oaxaca 22 de mayo de 2023).
- Síndico Procurador de Huajuapán de León, JDC/97/2019 (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca Agosto de 2019).
- Sistema radiofónico Informativo . (6 de diciembre de 2017). *Sistema Radiofónico Informativo*. Obtenido de <https://www.xeouradio.com/2017/12/07/5-agencias-municipales-exigen-obra-pblica-al-ayuntamiento/>
- Sistema Radiofónico Informativo. (25 de octubre de 2017). *Sistema Radiofónico Informativo*. Obtenido de <https://www.xeouradio.com/2017/10/26/sostienen-reunin-agencias-y-ayuntamiento-de-huajuapán/>

- Sistema Radiofónico Informativo. (06 de noviembre de 2018). *Sistema Radiofónico Informativo*.  
Obtenido de <https://www.xeouradio.com/2018/11/06/exigen-iniciar-obra-en-san-pedro-yodoyuxi/>
- Stavenhagen, R. (1963). Clases, colonialismo y aculturación. Ensayo sobre un sistema de relaciones interétnicas en Mesoamérica en América Latina. *Revista del Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales*.
- Tapia, L. (14-17 de marzo de 2012). El estado como campo de lucha / Primer Encuentro del Buen Vivir. Puebla, Puebla, México.
- Vega, F. N. (Dirección). (2021). *La fundación del Ayuntamiento en la Nueva España* [Película]. México. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=W6PjT2zIDVo>
- Wallerstein, I. (2011). *Crisis estructural en el sistema-mundo. Dónde estamos y a dónde nos dirigimos*. Instituto de Ciencia Social Crítica.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Zemelman, H., & Valencia, G. (1990). Los sujetos sociales, una propuesta de análisis. *Acta Sociológica* , 89-104.
- Zolla, C., & Zolla Márquez, E. (2004). *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas*. Obtenido de UNAM: <https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/ficha.html>