



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**SERVICIO DE CARRERA EN EL RÉGIMEN DE USOS Y
COSTUMBRES DE LOS MUNICIPIOS DE LA SIERRA
JUÁREZ DE OAXACA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A:**

DENNIS JAIR MENDOZA BAUTISTA

**DIRECTOR DE TESIS:
HUMBERTO POLO MARTINEZ**



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Agosto del 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedico esta tesis a la memoria de mi abuela Ofelia Bautista López, ejemplo de honestidad y amor a sus semejantes, quien me inculcó los valores que han guiado mi vida.

Agradecimientos:

Agradezco de forma especial a mi madre Lila Mendoza Bautista, por ser el motor que me impulsa todos los días a salir adelante.

A mi padre que aunque no lo conocí, al fin y al cabo es responsable de que este en esta vida, pasándomela bien.

A Josué, por estar siempre conmigo, por compartir muy malos, malos y buenos momentos, por esa hermandad a toda prueba que hemos construido.

A Catalina, gracias por convertirte en otra hermana, y por ayudar a que Rafael y Sebastián se convirtieran en la alegría de nuestras vidas.

A mis tíos Toño y Ubaldina, gracias por acogerme como un hijo en su casa, por preocuparse por mí y acompañarme en esta etapa y en la vida.

A Victoria (EPD), Mario, Rafael, Julia, Luvia, Elías, Raúl, Gloria, Leticia, Patricia, Homero, David y Dolores, por haberme apoyado en el transcurso de mi vida.

A mis amigos de la UNAM y de toda la vida, que como son muchos no los nombraré por miedo a olvidar a alguien. Ustedes saben quiénes son y que los tengo presentes siempre.

A mis primos, con quienes he compartido lo que llevo de vida.

A mis compañeros de Agenda Guelatao, coordinadores y servidores sociales, con quienes hemos luchado por un ideal que es promover el desarrollo en nuestro querido pueblo.

A la familia Mestas por su apoyo, en especial para Rocío.

A mi asesor Humberto Polo Martínez, maestro de la universidad y de la vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

ÍNDICE		PAG.
INTRODUCCIÓN		
ii	Objetivo general	9
ii.1	Objetivos específicos	10
iii	Hipótesis General	10
iii.2	Hipótesis Secundarias	10
iv	Estructura del Texto	10
1.	MARCO TEÓRICO-CONTEXTUAL	13
A)	Servicio público de carrera. Bases generales	13
i	Burocracia y Profesionalización	16
ii	Servicio Público de Carrera	18
iii	Tipología del Servicio Público de Carrera	21
B)	Sistemas normativos internos o usos y costumbres	23
i	Analogía entre sistemas normativos internos y usos y costumbres	24
ii	Sistemas Normativos Internos	28
ii.1	Territorio Comunal	30
ii.2	Autoridad	33
ii.3	Sistema de Cargos	35
ii.4	El tequio, formula de cohesión y capital social	39
ii.5	Fiesta	41
2.	PROTOCOLOS EN EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA	43
A)	Breves antecedentes	43
B)	Realidades y subjetividades en la carrera de cargos	47
i	Comportamiento de los sistemas tradicionales ante el Estado Democrático	47

ii	Influencias exógenas sobre los sistemas normativos o usos y costumbres	50
iii	Marginación y pobreza	55
C)	Protocolos Municipales	58
i	Zacatepec (Mixe)	58
ii	Ayutla (Mixe)	61
iii	Guelatao de Juárez	64
iv	Santa María Yalina	67
v	Tálea de Castro	69
3.	DESEMPEÑO POLÍTICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	72
A)	El valor público de la elección	72
i	Liderazgo social y caciquismo	72
ii	La carrera pública en el sistema de cargos	77
iii	La asamblea comunitaria y el ayuntamiento	79
B)	Capital Social y Tequio	83
i	El trabajo comunitario	83
ii	La solidaridad vecinal	86
iii	Migrantes y cumplimiento de sus obligaciones comunitarias	88
C)	Gestión pública municipal y su problemática en la Sierra Norte	92
I	Dificultades financieras	92
ii	El tequio como alternativa	94
iii	Avances y retrocesos	99
4.	ENTRE LA NECESIDAD DEL CAMBIO Y LA TRADICIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	103

A)	Constitucionalidad de los sistemas normativos o usos y costumbres	103
i	Reconocimiento de los sistemas tradicionales	103
ii	Entre los usos y costumbres y los partidos políticos	107
iii	La representación en el gobierno municipal	111
B)	Ponderación de escenarios futuros	113
i	Metodología	113
ii	Análisis	119
5.	Conclusiones y propuestas	123
	Bibliografía	127

i. Introducción

Cuando se investigan los usos y costumbres o sistemas normativos, normalmente el tema político-administrativo queda fuera de foco o su investigación es marginal, lo cual puede deberse a varios factores: a) desinterés en conocer o descubrir los procesos administrativos de las comunidades indígenas; b) apatía en el tema por creerse poco relevante; c) prejuicios ideológicos sobre la organización indígena por usos y costumbres; y d) mala información de los usos y costumbres.

Tal vez no se ha valorado correctamente el hecho representativo de que nuestras etnias indígenas conforman, según datos del INEGI, 6.5% de la población de México. Número similar a los habitantes de países como Ecuador o Bolivia.

Los cambios en los usos y costumbres se han venido dando poco a poco ante las resistencias naturales de quienes fueron educados en ellos y son naturalmente los herederos legítimos. Estas transformaciones en la raigambre de la forma de vida en comunidad han tenido influencias exógenas, unas propiciadas por los indígenas que migran y tienen nuevos aprendizajes, y otras por la evolución social que ha dado lugar a la presión de la sociedad y de los gobiernos federal y estatal que exigen la observancia de las nuevas reglas de juego de la democracia, así como la observancia de las normas que protegen los derechos humanos.

En materia administrativa también se han registrado cambios con la capacitación que, de manera general, imparte el gobierno estatal al personal que ocupa los cargos políticos y administrativos; sin embargo, no es suficiente porque intervienen otros aspectos estructurales: puestos sin remuneración, bajo perfil del personal disponible para ejecutar los acuerdos de gobierno y penuria financiera.

A pesar de estas adversidades la administración pública de las comunidades indígenas no está estancada, al contrario, los municipios de población mayoritariamente indígena han aceptado ciertas reformas en su sistema de cargos que tiene un estricto sentido de formación social y de aprendizaje de las labores públicas con criterios basados en el mérito y en el prestigio.

Los sistemas de cargos no están absueltos de conflictos por la combinación que hacen de los cargos civiles, religiosos y sociales. Esta combinación en ocasiones se ve amenazada por la presencia de otras religiones no católicas que, cada día, van aumentando su feligresía a pesar de las resistencias que oponen los indígenas y el clero católico. Esta situación obliga a repensar en la separación de los cargos y así evitar posibles intentos de división en el tejido social, cuya cohesión es el eje de los usos y costumbres.

En el sistema de cargos todo ciudadano tiene la posibilidad de participar dentro de la administración pública siempre y cuando cumpla con los requisitos del sistema de cargos. La labor se hace por convicción personal o como contraprestación por los bienes que los individuos reciben de la comunidad, ya que es casi normal que los servidores públicos no reciban pago, práctica que ha obligado a la gestión diurna de los asuntos colectivos, lo que entrapa la administración oportuna y las relaciones intergubernamentales con los gobiernos estatal y federal.

En este marco de fortalezas y debilidades resaltan otros aspectos positivos que hoy enarbola como propios la nueva gestión pública y la democracia. Por tradición en los sistemas normativos internos son y han sido principios, la transparencia, la rendición de cuentas, igualdad de oportunidades y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por regla, los encargados de los deberes públicos comunitarios (funcionarios y servidores públicos) periódicamente informan a la asamblea general comunitaria los ingresos y gastos realizados y en caso de inconsistencias no comprobadas a satisfacción de los presentes, se aplican sanciones que pueden llegar hasta la expulsión del puesto y la inhabilitación para ocupar otros cargos. Estas normas no escritas posibilitan una administración sana, fuertes muros contra la corrupción y el destino honesto de los escasos recursos en bien de todos.

A tales prácticas se ha sumado la basta y diversa legislación en la materia, cuestión que resalta este suceso comunitario de antaño, que siendo doméstico favorece y ha favorecido el óptimo aprovechamiento de los recursos propios y transferidos por los dos órdenes de gobierno superior. Un caso es que hace 30

años varios municipios estaban considerados como de alta marginación y ahora tienen un desarrollo medio y medio alto. El reto para los pueblos y comunidades indígenas está en que estas prácticas no se pierdan sino que se refuercen en todos los municipios regidos por sistemas de autogobierno y se demuestre a propios y extraños que los gobiernos de usos y costumbres pueden ser confiables en la administración eficaz de todo recurso público ya sea en dinero o en especie.

Los municipios de la Sierra Juárez, en su totalidad se rigen por sistemas normativos internos con ciertas particularidades. Las diferencias son más de forma que de fondo y son identidades de cada lugar. Por ejemplo, cambian algunas cosas como el periodo de gestión, las normas del sistema de cargos, la conformación de la asamblea comunitaria y el nivel de participación política de las mujeres.

El asambleísmo para estos municipios es columna vertebral del sistema y tiene facilidad de llevarse a cabo en la mayoría de las 68 municipalidades, al existir solo en 20 de ellas con una población mayor a los dos mil habitantes.

La presente investigación busca analizar la situación actual de los municipios que integran la Sierra Juárez a partir de un estudio de caso, para después generar conciencia política en los tomadores de decisiones y orientar la mirada a este significativo tema social, político, económico, cultural y ambiental que atañe a los pueblos originarios de este país.

ii. Objetivo general

- Analizar los componentes y particularidades de los sistemas de cargos para verificar si en los municipios de la Sierra de Juárez del estado de Oaxaca regidos por sistemas normativos internos o usos y costumbres, la carrera de cargos civiles, religiosos y sociales conforma un modelo de servicio público de carrera, dadas las diferentes experiencias que acumulan los ciudadanos a lo largo del sistema.

ii.1 Objetivos específicos

- Diagnosticar la situación económica, política, administrativa, social y cultural de los 68 municipios indígenas que conforman la Unión Liberal de Ayuntamientos a través de una muestra representativa integrada por seis municipios de la zona.
- Investigar las mejores prácticas administrativas que se han generado dentro de los municipios de usos y costumbres y promover acciones estratégicas para su fortalecimiento.

iii. Hipótesis general

- Por las características del sistema ascendente de cargos civiles, religiosos y sociales que los ciudadanos prestan en las comunidades indígenas que se rigen por sistemas normativos internos o de usos y costumbres, es posible entenderlo como un servicio público de carrera, el cual regula la asamblea general comunitaria o el consejo de ancianos.

iii.1 Hipótesis secundaria

- Si el proceso de profesionalización de los servidores públicos en los municipios de usos y costumbres respeta, aprovecha y conjuga los sistemas de cargos como parte de un programa de mejora continua los resultados en la gestión de los intereses colectivos serán tangibles ante la población y posibilitarán mayores cambios para impulsar el desarrollo comunitario.

iv. Estructura del texto

En el primer Capítulo se contextualizan las categorías de análisis de la presente tesis, para explicar el “servicio público de carrera” y “los sistemas normativos internos o de usos y costumbres”, ya que los sistemas de cargos sólo pueden explicarse en el contexto de aquellas comunidades que se rigen por normas,

creencias y símbolos propios, donde los ciudadanos, en estricto sentido de su deber asociativo, deben corresponder a la comunidad en el desempeño de cargos públicos considerados así en el medio los civiles, religiosos y sociales; es decir, no hay distinción alguna porque todos cuentan¹ en la carrera ascendente y todos pueden llegar a la presidencia municipal.

En el segundo Capítulo se explican las diferencias que observan en sus sistemas normativos internos los 68 municipios de la Región Norte de Oaxaca y en especial de los sistemas de cargos, a partir de los elementos que nos proporciona la muestra de seis municipios, con lo cual se busca mostrar que, en efecto, privan condiciones favorables a la identidad de un servicio público de carrera de carácter no convencional, es decir, no encuadra todos los protocolos que establece, como ejemplo, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Para ello, se reflexiona en la primera parte sobre la situación actual de las municipalidades que se desenvuelven en escenarios de pobreza y pobreza extrema que distingue al estado de Oaxaca.

Al tercer Capítulo corresponde el análisis de la importancia de los liderazgos sociales en los municipios indígenas de la Región serrana y su relación con la administración pública, en cuyas etapas sobresale el caciquismo y el sindicalismo de los maestros. Asimismo, se revisan las virtudes y problemas del trabajo comunitario conocido en el medio como tequio², su aporte al fortalecimiento de la gestión de los intereses colectivos y su relación con instituciones que procuran por los derechos humanos. Finalmente se analizan las problemática que enfrenta la administración pública en los municipios de la zona y las posibilidades de que el tequio sea considerado en la legislación financiera local como una contribución real a las fianzas públicas municipales.

En el cuarto y último Capítulo se exploran los factores que se derivan del entramado legal que el Estado ha construido en materia de pueblos y

¹ En los Usos y Costumbres de los municipios analizados hay una existencia plena de la igualdad de oportunidades.

² El concepto de tequio se analiza más adelante.

comunidades indígenas del país, a partir del artículo 2º de la constitución nacional con repercusiones y que en el sistema jurídico del estado de Oaxaca, donde desde 1993 se reconocía la elección de los ayuntamientos indígenas por partidos políticos y por los sistemas normativos internos. Con este análisis se plantean algunos escenarios sobre el ambiente futuro en que pueden desarrollarse las dos categorías en estudio a través de matrices FODA

Marco teórico contextual

Dada la naturaleza del objeto de estudio de esta tesis, en este primer Capítulo se busca contextualizar teóricamente las dos categorías de análisis que comprende: Servicio Público de Carrera y Sistemas Normativos Internos o Usos y Costumbres, con el fin de explicar la percepción de esta investigación respecto del sistema de cargos que rige la vida cotidiana en buena parte de las comunidades indígenas del estado de Oaxaca y, sin duda, en otras comunidades étnicas del país y de otros países. La idea es sentar las bases en la interpretación de las formas que se siguen en la prestación del servicio comunitario que a todas luces se presenta como una carrera pública de carácter ascendente y estrictamente escalonaría.

En el inciso **A**, se analiza la primera categoría tomando como punto de referencia los argumentos weberianos de la teoría de la dominación, que él aduce a tres cursos de acción: tradicional, racional y carismático, condición que se da, sin exclusión por parte del Estado, en la asociación de los pueblos y comunidades originarios del país con fundamento en las reformas de 2001 al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El inciso **B**) está dedicado a los Sistemas Normativos Internos, mejor conocidos por Usos y Costumbres, donde se revisan las denominaciones alternativas que recibe dicho esquema, los puntos de vista de ciertos autores respecto a su vigencia y los elementos que lo integran.

A). Servicio público de carrera. Bases generales

Desde la perspectiva de la Administración Pública, el estudio del ejercicio del poder en los pueblos y/o comunidades étnicas resulta sumamente interesante, sobre todo cuando se trata de explicar el otorgamiento de los cargos por parte de la asamblea general en un sistema de carrera indudablemente formativo de los representantes y de quienes hacen las labores administrativas u operativas, para servir mejor en la alta responsabilidad que asumen si no quieren ser cesados por

quienes integran la asamblea comunitaria. Este proceso puede entenderse como un medio de profesionalización debido a las reglas no escritas que rigen el sistema de cargos y que se propone visualizar a partir de la teoría de Weber y de las reformas a la Constitución Política del 2001 que reconocen y garantizan los sistemas normativos internos o de usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas del país.³

Bajo esta combinación teórico-conceptual, probablemente sea más fácil entender el porqué de la categoría Servicio Público de Carrera para tipificar, aunque sea de modo general, el régimen de cargos que todavía practican pueblos y comunidades étnicas existentes a lo largo y ancho del territorio nacional y particularmente en el estado de Oaxaca, donde el 73 por ciento de los 570 municipios que comprende, se rigen por sistemas normativos internos. Esta noción posiblemente choque con la forma típica de entender el servicio profesional de carrera en el marco del Estado neoliberal, sin embargo, también es posible que por sus características específicas, promueva el debate al enlazarse con la teoría de la dominación de Weber para analizar las formas o fuentes del poder político:

- a) En los pueblos y comunidades originarias de México a partir de su reconocimiento constitucional a regirse por sus propias normas, existe lo que Weber explica como autoridad racional o legal, basada en la continuidad estrictamente ascendente en el otorgamiento de cargos públicos⁴. Esta autoridad ahora descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los

³ En este sentido, cabe destacar que Oaxaca fue pionero. Entre 1995 y 1998 el gobierno del estado “modificó dos veces la legislación electoral introduciendo la modalidad de elección bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario más conocido como de ‘usos y costumbres’, la Ley Estatal de Educación, el Código Penal y de Procedimientos Penales y la Constitución Política del estado y se creó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas”, *“El derecho indígena y el sistema jurídico dominante. El caso de Oaxaca”*, Gabriela Kraemer Bayer, en línea, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2264/15.pdf>, consulta del 15 de abril de 2016.

⁴ Es común observar en los municipios y en las agencias municipales o de policía de la Zona serrana que el sistema de cargos incluye los cargos religiosos y sociales, según lo explicamos en la introducción de este trabajo, porque todos se van entreverando, de modo que el ciudadano cursa una carrera de servicio jerárquico a la comunidad y a través de ella va adquiriendo madurez hasta convertirse en “cabeza” o “el principal” del conjunto social, calidad que adquiere con la ocupación del cargo de presidente municipal.

llamados por esas ordenaciones a ejercer autoridad en nombre de todos⁵. Esta forma de dominación es la que actualmente reconocen los Estados Modernos que cuentan con sistemas normativos internos en la autogestión de sus pueblos originarios, y es respuesta al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989. Dentro de las ordenaciones establecidas se encuentran las rutinas y procesos en que se desenvuelve la función de la autoridad racional y que norman la actividad de los servidores públicos ya sea de elección popular o por designación, así como la forma en que se organizan en el contexto de la administración pública en términos de una carrera administrativa.

- b) A pesar de que la autoridad tradicional ha sido reconocida por el Estado mexicano bajo ciertas reglas de juego que van orientadas a la protección y ejercicio de los derechos humanos sin distinción de sexo, su poder, depende, esencialmente, de prácticas ancestrales donde la presencia de lo divino o de la santidad a que se refiere Max Weber es una tradición permanente, que da legitimidad al escalafón de cargos y legitima a los individuos señalados por esa tradición para ejercer la autoridad⁶. Este es el tipo de dominación imperante en los sistemas aborígenes de autogobierno aunque en estricto sentido del ejercicio del poder está en la asamblea general comunitaria o en el consejo de ancianos; por tanto, es práctica normal que la colectividad ciudadana, congregada en asamblea, elija a sus representantes, mismos que surgen de un servicio de carrera autóctono y que pudiera especificarse como híbrido al desempeñarse escalonadamente servicios civiles, religiosos y sociales, en el que los elegidos van ganando prestigio, el derecho y la capacidad para ejercer poder dentro de la comunidad.
- c) En los pueblos o comunidades originarios no es ajena la autoridad carismática, existen liderazgos que se erigen en base a hechos o acciones que pueden ser calificadas de heroicos o de ejemplaridad comunitaria como, por ejemplo, la defensa de los bienes comunes. En la Sierra Juárez, liderazgos del municipio de Calpulalpan han evitado que la rapacidad depredadora de la minera canadiense se aproveche y afecte su territorio comunal con las excavaciones que realiza en el subsuelo. Este comportamiento sobresaliente crea reglas de juego que observa el conjunto como una forma de vida asociada, además de que adquieren valor

⁵ Weber, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, decimosexta reimpresión, Pág. 172.

⁶ *Ibidem*

público por la carrera de servicio que tienen, normalmente gratuito y cuyo único incentivo puede ser el prestigio⁷.

Si con Weber el sentido de dominar es inicialmente administrar, esto implica que para ejecutar las normas y reglas de un sistema administrativo con dominación racional, debe existir una formación profesional⁸. Esta exigencia de conocimiento profesionalizado, es la que hace que la burocracia (dominación racional) sea el modelo teórico ideal al que aspiran las administraciones públicas en el mundo, aun después de la crisis del Estado de Bienestar que se destacaba por su ineficiencia y obesidad.

No obstante la corriente neoliberal de profesionalizar el servicio público a través del desarrollo humano del personal público, proceso que en México inició con el Servicio Civil de Carrera en 1983 durante Sexenio de Miguel de la Madrid⁹, es necesario observar en el horizonte de la posburocracia que la profesionalización no sólo es clave para el buen gobierno en arenas del poder ejecutivo tradicional sino que también puede darse en estructuras con otras particularidades organizativas y, por ello, menos burocráticas.

i. Burocracia y profesionalización

Teniendo presente el contexto de burocracia weberiano, relacionado con el “sistema de organización formal para la gestión de los asuntos [públicos]”¹⁰, es conveniente no perder de vista que en los ayuntamientos que se norman por usos y costumbres existe un cuerpo burocrático de dirección y administración, tal vez mínimo y con pobres recursos para cumplir sus funciones; pero, al final de cuentas, una realidad en la ejecución de las decisiones políticas. El referente exige, de antemano, señalar que a pesar de los enfoques de la Nueva Gestión Pública y de la Gobernanza, el concepto burocracia sigue siendo la base a partir de la cual se pueden entender los distintos modelos en que se estructura la

⁷ *Ibíd*em

⁸ *Ibíd*. Pág. 173

⁹ Existen antecedentes del Servicio Profesional de Carrera en el Servicio Exterior Mexicano desde 1927, sin embargo inicia formalmente en 1983.

¹⁰ Baena del Alcanzar, M. Manual de la Ciencia Administrativa, Editorial Síntesis, España, 2000, pág. 105.

administración pública contemporánea. Weber aseguraba que la burocracia es la mejor forma de organización que haya inventado el hombre asociado. Por eso en este trabajo retomaremos dicho sistema organizacional como base teórica para hacer un estudio comparativo con los sistemas administrativos autóctonos que, como ya se dijo, son un tanto híbridos, lo que ayudará a entender de mejor manera por qué los sistemas normativos o usos y costumbres son un servicio público de carrera.

Antes de empezar este análisis, es importante aclarar que la burocracia no se debe catalogar como la “actividad y necesidad de presentar solicitudes, documentos o impresos, del acceso a las ventanillas oficiales muchas veces guardando colas ante ellas, y de la demora más o menos habitual en la resolución de los asuntos”¹¹ o en otras palabras, “como un papeleo rutinario [... e innecesario] que es así como percibe a la burocracia la mayoría de los ciudadanos”¹². Parafraseando a Hanna Arendt, la burocracia no debe confundirse con la ineficiencia administrativa, pues la ineficiencia administrativa es la que destruye a la burocracia.

El modelo burocrático de referencia se distingue porque: a) solamente participan profesionales, b) los funcionarios reciben una remuneración justa por sus servicios y, c) los servidores públicos tienen una alta estima dentro del grupo social. En este sistema “el funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público”¹³, ya sea a través de promociones o en su defecto, de modificaciones positivas a su percepción salarial tomando en cuenta su antigüedad o la pericia con la que cuenta para resolver problemas.

Existen coincidencias y diferencias entre las características ideales del modelo de burocracia expuesto por Weber y las bases del sistema de usos y costumbres. La primera coincidencia es que en los sistemas normativos internos sólo participan profesionales, es decir, personas que se capacitan en el quehacer público y que

¹¹ *Ibíd.* Pág. 89

¹² *Ibídem* (cuando la cita procede de la misma fuente y página que la anterior).

¹³ Weber, Max ¿Qué es la Burocracia? Ediciones Aleph, México, 2000, pág. 23

en la medida de su aprendizaje asumen responsabilidades mayores. Y la segunda en que los funcionarios comunitarios reciben una alta estima dentro de su comunidad, producto del servicio que prestan en los cargos que les son asignados en escenarios de la tradición. Aquellos personajes que han transitado por la carrera administrativa de la comunidad y que en el transcurso dejan huella y se capacitan para desempeñar responsabilidades en cargos más importantes, son respetados y valorados por la colectividad. Dentro de las diferencias destaca el hecho de que no son remunerados como lo estima el planteamiento burocrático, su desempeño público es una forma de contraprestación a la comunidad a la cual pertenece y con la cual tiene amplias obligaciones para usufructuar de los derechos comunitarios.

ii. Servicio Público de Carrera

¿Es posible extender la categoría servicio público de carrera al sistema de usos y costumbres? En nuestra interpretación sí es posible al tomarse en cuenta tres aspectos relevantes sobre el tema: a) que el servicio civil de carrera tiene sus antecedentes en la Europa occidental, por ejemplo en España desde los siglos XI y XII, según Ricardo Uvalle¹⁴, es decir, no es un proceso nuevo en la mejora de un gobierno de resultados; b) que el reconocimiento constitucional de los usos y costumbres o sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas abren el camino para incluir dentro del contexto de los servidores públicos al personal directivo y administrativo de los municipios que se rigen por este esquema originario; y c) que el artículo 108 de la Constitución Federal determina quiénes son servidores públicos y dispone que son aquellas personas o individuos que, por elección o designación, desempeñan un puesto, cargo o comisión en el gobierno directivo o en la administración pública.

Estos tres aspectos permiten considerar que los cargos por los que tienen que pasar los ciudadanos representan un servicio público de carrera híbrido, ya que, como he dicho, la profesionalización es más bien empírica y doméstica e incluye

¹⁴ Institucionalidad y Profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectiva, Uvalle Berrones, Ricardo, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés Editores, México, 2000, pp. 103-105.

obligaciones de carácter religioso y social. Tal vez se argumente que no cumple con los principios y normativas del Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, para catalogarse como tal; sin embargo, a pesar de sus limitantes puede argumentarse, en su defensa, que la profesionalización administrativa es un conjunto de normas de secuencia lógica, donde el ciudadano se capacita y adquiere habilidades, a modo de ensayo y error, cuyo desarrollo le permite trascender, en caso de los usos y costumbres, hasta el cargo de presidente municipal.

Si se observa bien la concepción del servicio civil de carrera promovido por el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), quien contextualiza el servicio civil de carrera como un sistema fundamentado en la equidad y en la eficiencia, capaz de proporcionar ‘estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación’¹⁵, y no obstante “su fracaso por las resistencias de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)”¹⁶, es punto de referencia para nuestra investigación porque en su conformación el catálogo de puestos fue central, condición que también es el eje de ascenso en los sistemas de cargos de las comunidades bajo el régimen de usos y costumbres.

Aunque con mayores elementos de juicio para conducir el servicio profesional de carrera, según la propuesta del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) que hoy sigue vigente con dos reformas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y los ajustes correspondientes al Reglamento respectivo¹⁷, este sistema se entiende como un mecanismo que garantiza igualdad de oportunidades “en el acceso a la función pública con base en el

¹⁵ Pardo, María del Carmen, cita la declaración del presidente Miguel de la Madrid, en su artículo *“El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”*, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 599-634 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México

¹⁶ *Ibíd*em

¹⁷ Sobre los antecedentes de la política, María del Carmen Pardo se remonta en su búsqueda hasta inicios del México independiente; sin embargo, la semilla de la profesionalización, la misma autora la ubica en 1955 con la creación del Instituto Nacional de administración Pública como asociación civil. *“El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”*, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 599-634 El Colegio de México, A.C., <http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177002.pdf>, consulta del 15 de mayo de 2016.

mérito¹⁸. Si se pone atención al concepto “mérito”, no hay duda de que en los sistemas normativos internos también el mérito es la brújula del sistema de cargos.

Ahora bien, en relación con las acepciones que pueden abonar a nuestro estudio interpretamos lo que dice Carles Ramió. Este investigador conceptúa el servicio profesional de carrera como el conjunto interrelacionado de normas, principios y valores, estructurados en rutinas y procesos¹⁹, concepto amplio donde es probable que quepa la noción de nuestra argumentación, y lo mismo puede contribuir lo escrito por María del Carmen Pardo, sobre el hecho de que “el tema de la profesionalización del servicio público nos remite a la estructura y al funcionamiento de los aparatos administrativos de los gobiernos”²⁰. También está la definición de servicio civil o función pública que propone Francisco Longo, quien lo conceptualiza como el “sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para existencia de administraciones públicas profesionales”.²¹

Estas definiciones ayudan a sustentar, de una forma u otra, que el término profesionalización del servicio público puede utilizarse también para referirse al servicio público de carrera, y que para que exista un servicio de carrera debe haber condiciones suficientes en la estructura y funcionamiento de un ente administrativo, aspectos que tienen los municipios de nuestro estudio.

¹⁸ Artículo 2 de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003 y con última reforma del 9 de enero de 2006.

¹⁹ Ramió Matas, Carles y Miquel Salvador (2002) *Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas*. Revista Prospectiva no. 22 noviembre Ed. Agrupación Política Nueva A.C. México.

²⁰ Pardo, María del C. El Servicio Civil de Carrera en México: Un Imperativo de la Modernización. En Méndez, José L. (Compilador), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, El Colegio de México, 2000, pág. 447

²¹ Longo, Francisco. *Mérito y Flexibilidad*. España, 2005, pág. 68

iii. Tipología del servicio público de carrera

Para Carles Ramió y Miguel Salvador existen dos grandes modelos de servicio civil; el modelo de gestión de recursos humanos abierto y el modelo cerrado²². El Modelo de gestión de recursos humanos cerrado también se conoce como servicio público de carrera, en donde se da por hecho que el servidor va a estar en el servicio público toda su carrera laboral, a la cual ingresa joven y en el transcurso del tiempo va ascendiendo a puestos de mayor jerarquía hasta su salida del aparato administrativo, esto hace que el servidor deba poseer un conocimiento de carácter general o especializado que le facilite ocupar diversos puestos de la institución a donde se desempeña profesionalmente.

El modelo cerrado entonces, es un servicio civil estable, que garantiza la continuidad de la administración pública frente a la ruptura política, también tiene un bajo grado de politización y tiende a fomentar que el sector público desarrolle un importante papel para movilizar a la sociedad civil. Este tipo de estructura organizacional es la que se utiliza en Europa, destacando el caso francés y el inglés por ser dos ejemplos a nivel mundial de clara eficiencia en sus administraciones públicas.

Por su parte, en el sistema abierto, originario de los Estados Unidos, se hace un estudio especializado de cada puesto laboral y del perfil que se necesita para ocupar algún lugar en el esquema, se realiza un examen para seleccionar a la persona que cumpla con las características que exige el puesto. No se hacen esfuerzos en cuanto a preparación y promoción del personal porque se aceptan solamente a los más calificados para cada función y cuando un cargo o puesto desaparece por que las funciones que lleva a cabo el empleado ya no son necesarias, la empresa termina su relación con el empleado. Por ende, este tipo de situaciones provocan que el sistema abierto sea un modelo estable frente a la ruptura política, ya que tiene un alto grado de politización debido a que en este

²² Ramió, Carles. Diseño Institucional y Gestión de la Política Comercial, recuperado el 02 de Mayo del 2013, de <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35309711.pdf>.

modelo la administración pública actúa en función del proyecto político en el poder.

Es en la definición de modelo de gestión de recursos humanos cerrado o servicio de carrera que conceptualiza Carles Ramió, donde esta investigación se basa para sostener que el sistema de cargos es un tipo de servicio público de carrera, debido a la similitud entre las características del sistema de usos y costumbres y el modelo de gestión de recursos humanos cerrado que se revisó anteriormente, entre dichas similitudes destacan:

1. El sistema de cargos es un esquema donde los partidos no tienen ninguna influencia para proponer o designar a quienes van a ocupar las distintas carteras que se conforman de acuerdo a las necesidades colectivas.
2. Aquellos que entran y siguen en el servicio comunitario están ahí durante casi toda su vida, sirviendo en distintos cargos civiles, religiosos y sociales en los cuales van ascendiendo de manera escalonada y dependiendo de su entrega y sacrificio en favor de la colectividad, obteniendo prestigio, liderazgo y capacidades directivas en la comunidad o municipio.
3. Las personas que ocupan cualquier encargo en la comunidad, por más sencillo que sea, tienen el respaldo de la asamblea general y cuentan con autoridad para mandar y hacerse obedecer en caso necesario, y además disponen de liderazgo para movilizar a la sociedad civil.

La estabilidad, movilidad, bajo grado de politización y la capacidad de los gobiernos locales de movilizar a la sociedad, son características muy presentes en los Usos y Costumbres que los acercan al concepto del servicio de carrera que conceptualiza Carles Ramió. Haciendo énfasis en que la aceptación del funcionamiento del servicio civil por parte de la población²³, genera un capital social²⁴ que fortalece la gobernabilidad en los municipios indígenas de la Sierra

²³ En Mayo del 2017 el Maestro Alejandro Moreno, Académico del ITAM presento el estudio “Democracia y Cultura Política”

²⁴ Entendiendo el capital social como aquello que posibilita la acción entre dos partes. Recuperado el 14 de Mayo del 2017, de <http://pabloraulfernandez.blogspot.mx/2012/01/el-capital-social-es-un-concepto-con.html>

Norte de Oaxaca, lo cual ha hecho que el sistema haya persistido hasta nuestros días.

B) Sistemas normativos internos o usos y costumbres

Reflexionar respecto de las categorías que titulan este punto es adentrarnos en un camino que no pretende esta investigación. Las dos categorías son válidas para nuestro estudio aunque es de resaltar que la primera se ha venido posesionando, cada vez más, en la legislación relativa y entre los analistas y defensores de los derechos indígenas; sin embargo, es común la utilización de ambos conceptos en calidad de homónimos. En este sentido, investigadores²⁵ e instituciones públicas hacen acopio de ambas frases, por ejemplo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, siguiendo el mandato de la Constitución Política Nacional tiene como parte de su léxico el término sistemas normativos sin dejar fuera de sus textos el de usos y costumbres. Bajo esta condición prevaleciente, también en este trabajo se utilizan las dos categorías de manera análoga, por una sola explicación: en el lenguaje de las comunidades indígenas del estado de Oaxaca priva el término usos y costumbres, su profundo arraigo todavía no admite con facilidad el de sistemas normativos internos, cuya promoción la viene realizando el gobierno del estado a partir de los postulados de la Constitución Política estatal.

Efectivamente, la Constitución Política oaxaqueña ha institucionalizado el concepto sistemas normativos internos, en consonancia con la Ley fundamental nacional, sin que esto signifique la abolición de usos y costumbres en la arena de la investigación o de la vida cotidiana de los indígenas. Tal vez la idea del legislador federal y estatal fue evitar mayores ataques negativos al régimen de

²⁵ Isabel Sosa Gutiérrez, “Elegibilidad en sistemas normativos internos o usos y costumbres”, en línea, <http://old.nvnoticias.com/oaxaca/162697-elegibilidad-sistemas-normativos-internos-o-usos-costumbres>; Francisco Martínez Sánchez, Magistrado Presidente del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, “Defensa jurisdiccional de los usos y costumbres”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, en línea, http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/9/r9_8.pdf; Gabriela Canedo Vázquez, “Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México), en La Economía Política de la Pobreza, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Vasquez.pdf>, consultados del 21 de junio de 2016.

usos y costumbres o quizás privaron las argumentaciones sobre el hecho de que este concepto no tipifica de forma adecuada la normatividad interna de los pueblos y comunidades originarias.

En su discurso, los activistas pro derechos de los pueblos indígenas recurren con mucha frecuencia a señalar que el término usos no encaja en el cuadro de normas que se han dado las comunidades indígenas y por tanto, predicán el cambio sin tener en cuenta que la palabra uso, no necesariamente encierra una acepción utilitaria como pretenden argumentar, cuestión que se dilucidará adelante.

i. Analogía entre sistemas normativos internos y usos y costumbres

Siguiendo el razonamiento del porqué usamos sin ambivalencia los dos términos a los que se agregan otros: derecho consuetudinario y comunalismo, es necesario abundar un poco más para comprender mejor el término arraigado y generalizado de usos y costumbres y su analogía con el concepto sistemas normativos internos. Antes de incorporar algunas conceptualizaciones que recibe el sistema tradicional usos y costumbres, traigo a reflexión tres aspectos que pueden explicar con más argumentos la utilidad analítica de las dos categorías sin ninguna contradicción:

- a) Los sistemas normativos internos o usos y costumbres, son regulaciones que permitieron y han permitido que las relaciones vecinales, la cohesión y el capital social se mantengan como una forma de vida comunitaria y no sólo como reglas de tipo electoral, pues trascienden este ámbito al influir en todas las actividades colectivas de la comunidad, y su vigencia hasta nuestros días radica en la valoración del conjunto y en el significado del individuo como parte del todo. Es verdad, existen prácticas nocivas que deben evolucionar o desaparecer para garantizar un nuevo comportamiento individual y colectivo de carácter comunitario.
- b) Asimismo, son regulaciones que, en estos tiempos de apertura democrática y de plena vigencia de los derechos humanos, el Estado reconoce y protege como una forma de libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas del país y que en caso necesario es aplicable el sistema legal. En efecto, los indígenas de México, desde el punto de vista del deber ser, tienen toda la posibilidad de regirse

por sus propias reglas siempre y cuando se armonicen con los mandatos de la Ley suprema de la Nación.

- c) El artículo 3º, fracción VIII de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca, destaca que los sistemas normativos internos son un “Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos²⁶.

En estos términos, puede señalarse que cuando se habla de sistemas normativos internos se alude invariablemente a usos y costumbres. Vale la pena destacar que el concepto usos no se refiere a acciones utilitarias si no a prácticas recurrentes de una comunidad de seres humanos al grado de que se vuelven normas, por lo cual es posible encuadrarlas como formas de derecho consuetudinario. El Diccionario de la Lengua Española contempla dos definiciones al respecto: a) “Forma del derecho consuetudinario inicial de la costumbre, menos solemne que ésta y que suele convivir como supletorio con algunas leyes escritas” y b) “Seguir lo que se estila y practica por otros, y conformarse con los usos y costumbres del país o pueblo donde reside”²⁷. Estas definiciones son claras para explicar que los usos son tradiciones quizás menos solemnes que las costumbres que son una fuente importante de la ley. Con el razonamiento descrito paso a citar, a modo de estado del arte, algunas concepciones sobre la categoría usos y costumbres.

De la literatura que tuve a mi alcance se desprenden las siguientes categorías que, en el fondo, se refieren a lo mismo: sistemas normativos internos, usos y costumbres, comunalidad y derecho indígena. La variedad, resultado de la visión de los estudiosos de este segmento de la sociedad, no ha calado suficientemente en el análisis, pues sigue prevaleciendo el vocablo usos y costumbres como centro de la exploración. En esta parte, haré alusión a los usos y costumbres a partir de revisar porqué algunos especialistas encapsulan el sistema solamente al proceso electoral, como Jorge Hernández - Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez.

²⁶ Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, recuperado el 02 de Mayo del 2017, de <http://www.congresooaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/028.pdf>

²⁷ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo VI, España, 1981.

Cuando esto sucede no se está observando todo el andamiaje institucional en que intervienen los usos y costumbres y sólo se mira el aspecto electivo que corona, por así decirlo, la voluntad del ciudadano presto a servir a su comunidad y la voluntad de la asamblea general a reconocerlo como capaz para desempeñar la función dentro del sistema de cargos. En efecto, las comunidades indígenas han elaborado sus propias reglas de juego político sin la injerencia de partidos políticos, aceptadas por consenso por todos los actores de la comunidad²⁸.

En este mismo sentido se manifiesta el escritor mixe Honorio Alcántara Núñez, al indicar que en los usos y costumbres es reconocer el gobierno de la comunidad, por la comunidad y para la comunidad, negando con ello la participación de los partidos políticos y sus intromisiones políticas en la elección de los representantes políticos de la comunidad²⁹. Así mismo, para él, los usos y costumbres no atienden a la teoría o a la filosofía como bases políticas, ellos –los usos y costumbres- se acoplan al entorno y tienden a resolver de manera pragmática los conflictos, atendiendo a la cosmovisión de los pueblos originarios.

Los usos y costumbres, desde la óptica de Roger Bartra, presentan las siguientes características:

- a) “La máxima autoridad suele recaer en un gobernador, cacique o mandón principal, con funciones de vigilancia en algunos casos vitalicias. Con frecuencia se trata de un anciano que recibe el respeto de la comunidad (...) La autoridad y el poder se simbolizan en un objeto muy extendido de la autoridad en los pueblos indígenas; la vara de mando. Entre los Coras, la transmisión del gobierno se da en una ceremonia de entrega de las ‘varas de mando’³⁰, igualmente, entre los zapotecas hay una entrega de ‘varas de mando’ y en la mixteca se habla de la ‘entrega del bastón’ (...) Sospecho – señala Bartra- que ello obedece a su común origen colonial español: en la

²⁸ Hernández –Díaz Juan y Juan Martínez Víctor Leonel, Dilemas de la Institución Municipal: Una incursión a la experiencia Oaxaqueña. Honorable Cámara de Diputados, LX Legislatura coeditado con Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Miguel Ángel Porrúa, librero – editor, México, 2007, pág. 100.

²⁹ Alcántara Núñez, Honorio. Usos y Costumbres; Vivencias y Convivencias de un Alcalde Mixe. CONALCULTA. México. 2004. Pág. 18.

³⁰ En las comunidades zapotecas de la Sierra Norte se habla de la entrega del “bastón de mando”.

península llevaban varas los alcaldes de corte, los corregidores, los jueces y los alguaciles como insignia de que representaban la autoridad real.

- b) En muchos casos, el nombramiento de gobernador, jefe o cacique es obra de un consejo de ancianos o bien de una asamblea; en ocasiones son elegidos mediante un plebiscito. El consejo de ancianos (y la asamblea comunitaria) es una forma residual que tiene su origen en sistemas prehispánicos de gobierno comunal.
- c) Un rasgo distintivo de las formas de gobierno peculiares de las comunidades indígenas es la fusión de los poderes civiles y religiosos, la administración de la justicia, la organización del culto, el mantenimiento del orden y la organización de las fiestas religiosas forman parte indisoluble del mismo sistema normativo de gobierno. Se trata de un sistema rígidamente jerarquizado en el que se entremezclan tanto los cargos ligados al mantenimiento del orden público, como a los del ceremonial católico.
- d) Las formas indígenas de ejercicio del poder tienen un carácter extremadamente autoritario y en muchas ocasiones se basan en un sistema jerárquico de corte militar”.

En las postrimerías de su texto, Bartra extrae una conclusión en la que conceptualiza los usos y costumbres: “En síntesis –dice-, los sistemas normativos indígenas –o lo que queda de ellos- son formas coloniales político–religiosas de ejercicio de autoridad, profundamente modificadas por la guerra y la represión en las que apenas pueden sobrevivir elementos prehispánicos”³¹.

En su crítica a los sistemas indígenas añade: “Los ingredientes que podríamos calificar de democráticos son muy precarios; se reducen al plebiscito y al ejercicio de una democracia directa en asambleas, donde las mujeres y las alternativas minoritarias suelen ser excluidas o aplazadas”³².

Tomando en cuenta estos factores, Roger Bartra determina lo siguiente: “la implantación de gobiernos basados en Usos y Costumbres es parte del mal no del remedio; creo que en muchos casos, lejos de fortalecer la sociedad civil, está

³¹ ibidem

³² Ibídem

sembrando semilla de violencia, son fuentes de conflicto”³³. Finaliza su crítica señalando: “Es necesario no conservar, sino reformar los Usos y Costumbres – tanto de los indígenas y los políticos salvajes– para asegurar la expansión de una sociedad civil basada en la libertad individual y la democracia política”³⁴.

Otra definición menos crítica, pero no por eso menos rigurosa académicamente, es la del poder legislativo estatal de Oaxaca, que en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado, aprobado por el Congreso local, señala que no son Usos y Costumbres, sino Sistemas Normativos Internos, y se definen como “los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal”³⁵.

ii. Sistemas normativos internos y comunalidad

Ahora bien, como parte de la discusión en el medio indígena oaxaqueño sobre el rebase conceptual de los usos y costumbres y de los sistemas normativos internos³⁶ para expresar el fondo de las normas en la vida de la población descendiente de las etnias originarias, surge otro concepto que representa para los intelectuales y pensadores indígenas el espacio comunitario con todos sus elementos de identidad y autonomía. Los padres de este concepto son los antropólogos Jaime Martínez Luna, indígena de origen zapoteca que desde su

³³ *Ibíd*em

³⁴ *Ibíd.* pág. 189

³⁵ Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca. Pág. 131.

³⁶ El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca denomina a las forma de autogobierno indígenas como Sistemas Normativos Internos. No obstante, la población sigue utilizando el término Usos y Costumbres.

posición entiende la comunalidad como “la gran lección que podemos ofrecer a la sociedad, de ahí que la veamos con gusto reproducirse en la ciudad de Oaxaca, en las colonias y en los barrios pobres, incluso en las grandes ciudades como Ciudad de México y Los Ángeles [USA]”³⁷, y Floriberto Díaz, integrante de la etnia mixe que se convirtió en un defensor incansable de la identidad indígena e inició la construcción del concepto comunalidad que definió como la “inmanencia de la comunidad”³⁸.

Ellos no ven a la organización comunitaria como un sistema electoral solamente ni tampoco como una ideología política individualista o un sistema administrativo en decadencia, ellos aprecian en la voz comunalidad una forma de vida de las comunidades indígenas en la que los intereses comunes están por encima de los intereses individuales, donde todos los individuos tienen que trabajar en conjunto para generar el desarrollo comunitario y la política inicia en el consenso colectivo al que se someten todas las decisiones importantes de la comunidad. Esta nueva visión se puede encontrar más a detalle en la obra de Floriberto Díaz: *Escritos y Comunalidad y Resistencia*.

Para la socióloga Alejandra Aquino Moreschi, “la comunalidad es un ejemplo de una propuesta de vida (...) que hoy más que nunca puede darnos pistas sobre alternativas futuras al proyecto capitalista neoliberal; de ahí que no debe verse como un conocimiento y una práctica del pasado, sino del presente y del futuro”³⁹. Así mismo, Benjamín Maldonado Alvarado ve a la comunalidad como una ideología que ha logrado generar identidad, “y esta identidad no está entorno al Estado-Nación sino de la comunidad”⁴⁰; el mismo autor, identifica los elementos, que desde su perspectiva, componen la comunalidad:

³⁷ Jaime Martínez Luna, “¿Es la comunidad nuestra identidad?”, en: Ojarasca No. 42-43, marzo-abril, Oaxaca, p. 36.

³⁸ Floriberto Díaz Gómez, “Comunidad y comunalidad”, en Culturas Populares e Indígenas, Diálogos en la Acción, segunda etapa, México, 2004, p. 367, en línea, <http://rusredire.lautre.net/wp-content/uploads/Comunidad.-y-0comunalidad.pdf>, consulta del 30 de junio de 2016.

³⁹ Aquino Moreschi, Alejandra, “La comunalidad: Una epistemología del sur”, en S. Sigüenza, Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales, Mexicana, CIESAS – UABJO - INAH, Enero- Junio 2013, pág. 46.

⁴⁰ *Ibíd.* Página 21

“La comunalidad está constituida por tres elementos: una estructura, una forma de organización social y una mentalidad. La estructura es la comunidad, la forma de organización es lo que inicialmente se ha llamado comunalidad (expresada en el poder, el trabajo, el territorio y la fiesta) y la mentalidad colectivista es el elemento a partir del cual las diferentes sociedades originarias han dado forma a su estructura y organización en los diferentes momentos de su historia”⁴¹.

Desde esta perspectiva, la comunalidad entraña varios componentes que, sin duda, se encuentran inmersos en los sistemas normativos comunitarios y, por ende, en los usos y costumbres. Para complementar la visión de la comunalidad de mucha incidencia en la vida diaria de las comunidades indígenas como se demostró en el Primer Congreso Internacional de comunalidad⁴² y que repercute en los sistemas de cargos y consecuentemente en el servicio público de carrera, centro de nuestra atención, se revisan los cinco elementos identitarios en la organización político-administrativa, social, económica y cultural de las etnias oaxaqueñas: territorio, autoridad, sistema de cargos, tequio y fiesta, cuestión que ayudará a entender el funcionamiento de los sistemas de autogobierno y los esquemas de administración pública municipal que se rigen por sus propias normas.

ii.1 Territorio comunal

Hablar de territorio desde el enfoque de la comunalidad, es hablar del ámbito en que se da la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, del amor y respeto a la tierra que da de comer y para vivir, significa la conservación sustentable de los recursos naturales que posee, la demarcación que da identidad única y arraigo y se realizan las actividades económicas que a su vez generan desarrollo comunitario, donde se celebran las fiestas con sus particularidades, se aplica el tequio y se ejercen los cargos o servicios a la comunidad según sus propias

⁴¹ Ibíd. Página 22

⁴² Este Congreso fue convocado por el Instituto de Ciencias Sociales (sic) y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y tuvo lugar en la ciudad de Puebla del 26 al 29 de octubre de 2015. Dicho Congreso reunió a unos 500 participantes: luchadores sociales, feministas, académicos, organizadores comunitarios y representantes de organizaciones y colectivos de doce países. Regeneración R., <http://regeneracion.mx/que-es-la-comunalidad-video>, consulta del 15 de julio de 2016.

reglas. Así, el territorio muestra su esencia eminentemente política porque representa el espacio de validez de los actos del ayuntamiento y de la asamblea general comunitaria, por lo tanto, “es una suma de capas (física, simbólica, económica) [y no] como se plantea en la visión occidental, más bien, por así decirlo, es el nombre de una matriz de tipologías diversas, interpenetradas y complementarias”⁴³. Para los pueblos indígenas el territorio es sagrado y motivo de luchas, ya sea para defender los recursos naturales de la comunidad, mantener los límites territoriales ante la invasión de otros actores, o para hacer valer la autonomía que hoy les confiere la Constitución Nacional.

El reconocimiento de los pueblos originarios al derecho de poseer un territorio está plasmado en el artículo 26° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se establece que “los pueblos originarios tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”⁴⁴. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su parte, reconoce su autonomía para “conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta constitución”. El artículo 27 del mismo ordenamiento garantiza que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas” que en el estado de Oaxaca por lo general son comunales.

Por lo tanto, los pueblos indígenas tienen derecho tener, conservar, mejorar y a la protección de su territorio. No obstante, la historia actual de las comunidades originarias está llena de problemas por la administración del territorio, los más graves son cuando se concesionan por parte del gobierno manantiales, subsuelo y bosques a empresas nacionales y transnacionales. Dichos problemas se vuelven más graves cuando se involucra a los pueblos sin antes consultarlos con el argumento de que toda intervención generará empleos. Esto se lleva a cabo por que el gobierno no entiende el significado del territorio en la cosmovisión de los

⁴³ Guerrero, Arturo. “La comunalidad como herramienta: Una metáfora espiral”, en S. Sigüenza, Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales, Mexicana, CIESAS – UABJO - INAH, Enero- Junio 2013, Pág. 45. Véase también el libro de Juan José Rendón monzón, *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios*, Tomo I, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2003.

⁴⁴ Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

pueblos indígenas, creó una serie de leyes que regulan el territorios de los pueblos indígenas, mismo que los gobiernos nacionales y estatales violan regularmente al no entender que la palabra territorio supera el valor material para convertirse en parte de la identidad autóctona y se administra de manera colectiva.

Al respecto, constitucionalmente se reconocen tres tipos de tenencia de la tierra; la propiedad ejidal, propiedad comunal y la propiedad privada. Actualmente el 48% del territorio nacional se encuentra en manos privadas, mientras que el 52% restante es de tenencia social: 17 millones de hectáreas son de propiedad comunal y 179 millones de hectáreas de propiedad ejidal. La propiedad comunal es la forma de tenencia social de la tierra, sólo reconocida a los pueblos indígenas. Su principal característica de este modelo es que la tierra no tiene un dueño exclusivo, sino que pertenece a todos los comuneros legalmente reconocidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal y por la Procuraduría Agraria, conforme al acuerdo de la asamblea de comuneros para habitar, producir alimentos y de uso común, lo cual está alineado a lo que establece la fracción VI del artículo 2º del máximo ordenamiento constitucional del país:

Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a “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”.

En las palabras de Arturo Guerrero: “el acuerdo (para decidir lo que se va a hacer con las tierras colectivas) es oralidad, vida cotidiana en el ejercicio para hacernos nosotros al hacer territorio, al habitarlos como naturaleza que somos, junto a los demás animales, plantas, naturalezas y espectros, entre mojoneras y linderos; aquí vemos las formas concretas de creación y recreación colectiva y genérica del

territorio, de la compartencia”⁴⁵ que debe darse como forma de convivir en “la casa común” entre los integrantes de la comunidad.

El territorio es un elemento identitario de la colectividad y la propiedad comunal un factor importante en la cosmovisión indígena, una forma de anteponer lo colectivo sobre lo individual, quizás por ello funciona adecuadamente en las regiones indígenas de Oaxaca. El decidir colectivamente el uso del territorio hace que la preocupación sea común cuando agentes externos intentan arribar a él a través de concesiones expedidas por el gobierno federal para explotar los recursos sin consultar ni tomar en cuenta a los legítimos dueños del territorio, pasándose por alto la inalienabilidad que proclama la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Constitución Política nacional de las tierras propiedad de los pueblos y comunidades indígenas. Por estas arbitrariedades que dan lugar al abuso, a la depredación y al cambio de patrones en la convivencia del ser humano con la naturaleza, la lucha por la defensa de los recursos naturales materiales e inmateriales es permanente.

ii.2 Autoridad

El término autoridad tiene origen romano y desde su origen fue parte de una trilogía compuesta por la tradición y la religión⁴⁶. Sartori considera que la autoridad es la que hace cumplir, confirmar o sancionar una línea de acción o de pensamiento⁴⁷, es decir tiene poder de imponer, exigir y determinar; sin embargo, el concepto poder tiene un significado más amplio y quizá la definición, por cierto más citada, sea la de Max Weber, quien lo conceptúa como la probabilidad de tomar decisiones que afectan la vida de otros pese a la resistencia de éstos.

Poder y autoridad, son un binomio que indica mando de unos respecto de otros, de modo que, quien tiene poder, impone su autoridad a quienes están bajo su

⁴⁵ Guerrero, Arturo, op. cit. p. 46. La palabra compartencia proviene del término compartir y en la Sierra Norte del estado de Oaxaca se utiliza en lugar del término tertulia, aunque también en las fiestas la palabra es utilizada para nombrar a la convivencia social dentro de la comunidad. Por tanto, la idea en este caso obedece a la forma en que se comparte el territorio comunal.

⁴⁶ Arendt, H., *Los Orígenes del Totalitarismo*, Harcourt Book, New York, 1976, sexta edición, pág. 121

⁴⁷Sartori, G., *Teoría de la Democracia*, Alianza Universidad, México. 1989, pág. 230.

tutela y los sanciona en caso de no obedecer. En este sentido, los sistemas normativos internos o usos y costumbres escalan la autoridad hasta la asamblea general, la que tiene y ejerce el poder político y somete las particularidades al imperio de la voz decisoria de la comunidad o de todos los que tienen derechos a participar y sus obligaciones comunitarias cumplidas. El ayuntamiento, siendo símbolo de prestigio para los ciudadanos o los liderazgos sociales que desean servir a su colectivo, suele contar con un poder limitado y su autoridad, en ciertos casos, es intervenida y supeditada a la asamblea general. Esta costumbre ha creado normas e instituciones informales en el seno de las comunidades autóctonas, de ahí el hecho de que la autoridad manda obedeciendo, lo que indica que el gobierno no se ubica fuera de la órbita de la comunidad o de la población sino que siempre forma parte de la misma y que en efecto tiene poder para dirigir y administrar pero supeditada al interés general. Dicha frase alcanzó su mayor auge a partir del movimiento indígena encabezado por el EZLN contra el Estado mexicano y la cual es posible encontrarla en las prácticas de la autoridad en los municipios autónomos del estado de Chiapas, en las demarcaciones bautizadas como caracoles⁴⁸.

El mandar obedeciendo en las comunidades indígenas que se rigen por sus propias normativas, es una regla no escrita que rige el desempeño de las autoridades y a la vez, regula el ejercicio del poder colocándolo en manos del pueblo. Un ejemplo de esta *praxis* política está en el Caracol de Oventic que congrega en su ámbito de competencia a Tzotziles y Tseltales, caracol que simbólicamente da a entender que la 'Resistencia y Rebeldía [es] por la Humanidad'. El anuncio que existe en lugar oficial de la junta de gobierno y que ha

⁴⁸ Los Caracoles son cinco y cada uno cuenta con su Junta de Buen Gobierno. Desde "diciembre de 1994, antes de cumplir un año del levantamiento, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) anunció la creación de 32 municipios indígenas rebeldes, que son los denominados Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, los cuales son la organización de los pueblos rebeldes para la resistencia". Estos caracoles siguen vivos y abarcan diversos municipios que se superponen a los municipios constitucionalmente reconocidos por el gobierno del estado de Chiapas, en línea, <http://www.enlacecivil.org.mx/caracoles.html>, consulta del 25 de agosto de 2016.

sido motivo de atracción para los visitantes dice: “Esta usted en tierra zapatista, donde el pueblo manda y el gobierno obedece”⁴⁹.

Para entender lo importante que es la autoridad en la ideología política comunalista, es necesario volver a Rousseau. En su libro *El contrato Social*, expone que “habrá siempre una gran diferencia entre someter una multitud y regir una sociedad”⁵⁰. Quienes han nacido y convivido bajo el régimen de estos sistemas aseguran que no necesariamente la autoridad se ejerce bajo un autoritarismo arcaico por parte de la asamblea o del ayuntamiento como lo afirman algunos investigadores, ni tampoco significa que tenga como base un paraíso democrático. Es un sistema con fortalezas y debilidades al igual que la misma democracia representativa que enaltece el neoliberalismo, donde propios y extraños ven con desconfianza y desdén a los partidos políticos y a los políticos, hoy en día, bastante exhibidos por los medios de comunicación dada su proclividad al abuso de poder y a la corrupción.

ii.3 Sistema de Cargos

La representación directiva y administrativa sujeta a los sistemas normativos o usos y costumbres, teórica y empíricamente estructuran formas de organización política y social en el seno de las comunidades indígenas, cuyo origen podemos encontrar en el Imperio mexica, donde el poder de decisión lo tenía la asamblea comunitaria, derivándose de ello una estructura orgánica de cargos intercalados entre lo civil y lo religioso, y donde el tequio era⁵¹ el eje del trabajo comunitario

⁴⁹ Este lugar emblemático por su riqueza y diversidad natural y que además se distingue por su diversidad cultural, religiosa, política y étnica, es sede de la Junta de Buen Gobierno Altos de Chiapas, región que comprende 17 municipios oficiales. La sede abarca parte territorial de los municipios oficiales de los altos de Chiapas y se extiende a Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Berriozabal, Ocozocuahtla y Cintalapa). Ibid.

⁵⁰ Rousseau J.J. *El contrato Social o principios de derecho político*. N.d. N.d. N.d. Pág. 13.

⁵¹ En el estado de Oaxaca, la importancia del tequio ha propiciado que el legislador lo eleve a principio constitucional. El párrafo cuarto del artículo 12 de la Constitución Política estatal pone énfasis en esta práctica milenaria de la forma siguiente: “Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y

para lograr los fines comunes y la asignación de cargos un mérito de servir a la comunidad o una forma de asumir las cargas públicas teniendo en cuenta que comunidad viene de *munus* que significa carga u obligación.⁵² Como todas las instituciones tienden a cambiar para perdurar en el tiempo, los sistemas de organización política y administrativa de los pueblos aborígenes aceptaron la influencia de las instituciones españolas que a sangre y fuego impuso la Colonia como la figura del ayuntamiento, de tal modo que hoy es factible hablar de ayuntamientos o cabildos indígenas.

En su autogestión las comunidades étnicas han hecho del sistema de cargos una forma de capital social, porque hay confianza, cooperación y solidaridad. Asimismo, en estricto sentido de la transparencia y rendición de cuentas, parte sustantiva de la democracia, es un esquema anticorrupción y de vital importancia para mantener la viabilidad comunitaria a través de una buena dotación de esfuerzos y recursos locales. Este sistema mixto de cargos comunitarios, también conocido en el medio como “servicio de consciencia”, entre otras manifestaciones interpretativas, tiene incentivos y castigos que cumple en su aplicación la asamblea general comunitaria sin influencias ni preferencias. Entre los incentivos está el prestigio que crece en la medida que la persona asciende en el escalafón de puestos y entre las sanciones la pérdida de derechos en la comunidad.

Es en este contexto donde se estructura el servicio público de carrera en el esquema del sistema de cargos, cuya funcionalidad obedece a la oralidad de un catálogo de puestos debidamente jerarquizado y basado en el mérito y, por ende, pone atención en el buen desempeño individual de los cargos. Aquí es posible compensar la falta de capacitación técnica con la experiencia adquirida de cargo en cargo, tanto en lo religioso como en lo político y administrativo, y en lo social.

procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio”.

⁵² Polo Martínez, Humberto explica ampliamente este concepto y su relación con el de municipio en su tesis de Doctorado *Gobierno submunicipal. Las juntas municipales en el estado de Campeche y su protagonismo político-administrativo*, agosto de 2016, en <http://tesis.unam.mx/E>, consulta del 30 de agosto de 2016.

De acuerdo con lo arriba señalado, no en todos los municipios indígenas existe el mismo esquema de cargos, hay variantes que dependen de las necesidades, usos y tradiciones de cada comunidad. Los cargos son asignados en y por la asamblea comunitaria, máximo órgano en la toma de decisiones,⁵³ que políticamente somete bajo su poder al ayuntamiento y por ende las sesiones de cabildo se circunscriben bajo la tutela de esta institución directiva. En Oaxaca el cabildo significa “la forma de reunión del ayuntamiento, donde se resuelven de manera colegiada los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas...”⁵⁴, cuyos acuerdos se toman por mayoría de votos. En consecuencia, no solamente es un órgano elector, también es la arena de discusión de los asuntos públicos y administrativos, por ejemplo, la aprobación final de los cargos administrativos y operativos del ayuntamiento, religiosos y sociales: **Cuadro 3**, la aprobación del plan municipal de desarrollo y la organización y realización de acciones de corto plazo para solventar problemas y necesidades colectivas del municipio.

Los requisitos para ocupar un cargo público son conforme varios, entre ellos destaca que la persona sea honesta, que haya demostrado capacidad en sus cargos anteriores y que cuente con la confianza de su comunidad, existen cargos de menor y mayor jerarquía. Para acceder a estos últimos importa mucho el desempeño que la persona haya tenido en los cargos de menor rango, sobre todo cuando se trata de ser asignado a un cargo de Regidor, Síndico o Presidente Municipal. En este caso, según la fracción I del artículo 113 de la Constitución estatal, además de cumplir con los requisitos que se exigen para los integrantes de los ayuntamientos de municipios que no se rigen por sistemas normativos internos, “se requerirá haber cumplido con las obligaciones comunitarias establecidas en sus sistemas normativos”.

⁵³ El artículo 65 BIS de la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca, reconoce que “La Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en los municipios indígenas que se rigen por sus Sistemas Normativos Internos...”.

⁵⁴ Artículo 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

CUADRO 3
MUESTRA DEL SISTEMA DE CARGOS

Cargos Civiles	Número de Integrantes	Cargos Religiosos	Número de Integrantes	Cargos Sociales	Número de Integrantes
Topiles	15-20	Sacristán	1	Comité de Padres de Familia del Jardín de Niños	5
Mayores	3	Comisión de Festejos	5	Comité de Padres de Familia de la Escuela Primaria	5
Regidoras y Regidores	3 a 7	Junta Vecinal o Comité del Templo Católico	5	Comité del Centro de Salud	5
Síndico	1	Mayordomo	1	Comité de Ecoturismo	5
Presidente Municipal	1	---	---	Comisiones para Eventos Especiales	N/D
Alcalde	1	---	---	Integrantes del Consejo Consultivo	10

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados de manera directa para esta investigación.

Notas: El número de cargos varía según cada municipio.

La selección de los servidores públicos es a través de una elección democrática, en la que la asamblea comunitaria designa a quien considera capacitados para cumplir una función específica. La edad de inicio en el sistema de cargos es a los 18 años, el periodo de funciones varía de acuerdo a cada municipio, en la Sierra Juárez los lapsos de gestión duran un año o un año y medio. Cuando se termina un cargo, cada ciudadano tiene derecho a “descansar” el mismo tiempo que haya durado su último servicio a la comunidad, subjetivamente puede interpretarse como una acción para que se reponga económicamente, antes de que pueda volver a ser electo. Algunos cargos como los comités municipales solamente requieren de la presencia de los integrantes los fines de semana, pero otros funcionarios con las encomiendas más altas tienen que asistir todos los días a las oficinas municipales.

Un defecto del sistema de cargos es que en la elección de los integrantes del ayuntamiento, todavía existen resistencias para cumplir con la paridad de género, lo cual al tiempo puede abrirse con base en la labor promotora que hoy en día realizan activistas por la equidad en cuanto a los hombres y mujeres que integran el ayuntamiento, y como algo inédito, también legalmente el gobierno está

exigiendo que se nombren a los concejales con un criterio de equidad, incluyendo a los topiles, lo cual rompe con costumbres arcaicas de los pueblos originarios, en donde no se permitía que las mujeres realizaran cargos como policía comunitaria porque, según el argumento machista, exigen demasiada fuerza física. A pesar de estas reformas y cambios promovidos por agentes externos a las comunidades indígenas, los usos y costumbres o la comunalidad, están presentes y dan vida a la pluriculturalidad.

ii.4 El tequio, fórmula de cohesión y capital social

El tequio es una práctica comunitaria que reconoce la Constitución Política del estado de Oaxaca como forma en que los ciudadanos participan en actividades cuya finalidad es el bien común y que toca encabezar a la autoridad civil pero sin dejar de involucrarse en cuestiones religiosas; es decir, también se hace tequio en la conservación del templo, en apoyar las celebraciones eclesiales o en los arreglos para la fiestas, principalmente patronales. Es la fórmula contrapropuesta a la individualización del trabajo que promueve el capitalismo en todas sus formas y evoluciones.

En el tequio participan jóvenes, adultos y algunas personas de la tercera edad que tienen la disposición de trabajar en bien de la comunidad ya sea municipio, agencia municipal o agencia de policía⁵⁵, participantes que tienen diferentes ocupaciones, algunos son profesionistas, otros campesinos, comerciantes, albañiles y estudiantes. Anteriormente las mujeres no asistían al trabajo comunitario, su rol estaba limitado a proveer de alimentos a sus familiares que asistían a tal compromiso. Sin embargo, en ocasiones se les convocaba para preparar los alimentos en la cocina comunitaria –especialmente en la feria anual de su comunidad-, tarea que no se les contaba como tequio, a pesar de tener que desentenderse de su familia un día entero para ayudar a la comunidad. No obstante esta situación del pasado, hoy en día cada vez es más común la

⁵⁵ De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal, la agencia municipal constituye una categoría administrativa dentro del nivel de gobierno municipal, asignada a aquellas comunidades que cuenten con un censo no menor a diez mil habitantes, mientras que la categoría administrativa agencia de policía se aplica a las comunidades que tengan una población con un mínimo de cinco mil habitantes.

participación de las mujeres en el tequio general, desempeñando las mismas funciones que los varones, sobre todo cuando no son actividades que demandan demasiada fuerza física, lo cual es una forma de empoderamiento femenino alejado de las grandes discusiones entre feministas, pero que nace a partir del trabajo comunal o de la comunalidad.

El tequio puede consistir en distintas y variadas actividades que van desde la limpieza de caminos y lugares públicos hasta la construcción de infraestructura municipal. Antes era muy común que los municipios de la Sierra Juárez prefirieran construir las obras con los recursos asignados en el ramo 33 u otro apoyo gubernamental a través de tequios, y no contratar a constructoras foráneas. De esta forma las obras siempre salían mucho más económicas de lo que costarían si las hiciera una constructora. Lamentablemente hoy en día el marco jurídico existente en el estado no permite a los ayuntamientos continuar con esta práctica, ya que todas las obras de infraestructura pública municipal se tienen que licitar o asignar directamente (dependiendo del presupuesto) a una constructora.

Para Arturo Guerrero, “en el trabajo de organizar el trabajo comunal se realiza y legitima la autoridad”⁵⁶. La buena organización del tequio es una forma para que las autoridades municipales en turno, mantengan el respaldo de la gente. La asistencia de los ciudadanos al tequio depende de la legitimidad que tenga el ayuntamiento y obvio el presidente como cabeza del mismo. Aunque es obligatorio asistir al trabajo comunal, si la autoridad municipal no ha hecho un buen trabajo, la gente no asiste ni a los tequios y quizá tampoco a las asambleas como una forma de protesta que habrá de arreglar la asamblea general.

El mismo especialista expone que “el tequio tiene una condición contradictoria y complementaria: como obligación y como posibilidad. En su aspecto obligatorio el trabajo creador se ocupa de conservar las condiciones que aseguran la

⁵⁶ Guerrero, Arturo. La comunalidad como herramienta: Una metáfora espiral, en S. Sigüenza, Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales, Mexicana, CIESAS – UABJO - INAH, Enero- Junio 2013, pág. 46.

permanencia colectiva (...) como posibilidad, el trabajo es creación transformadora, invención gozosa, apertura y sorpresa”⁵⁷.

Como “creación transformadora”, en la actualidad y de acuerdo con la Constitución estatal, los ayuntamientos indígenas tienen la posibilidad de incluir como parte de las contribuciones a las finanzas públicas municipales el tequio y así aumentar la recaudación que es una variable importante en la distribución de los recursos federales que hace la legislatura estatal a los municipios y de este modo obtener mayores dividendos en la repartición. La operatividad del mandato constitucional parece haberse quedado en la letra, pues todavía no existe un pleno reconocimiento de esta posibilidad, más bien el gobierno del estado comprime los presupuestos de estos municipios y agencias considerando que las autoridades no gastan en asuntos que se resuelven mediante el trabajo comunal. La demanda de institucionalizar el tequio como recaudación es justa, ya que esto le daría mayor valor público. De este tema se hablará de manera más detallada en el Capítulo III.

ii.5 Fiesta

La fiesta, aunque puede parecer un concepto fuera del tema central de esta investigación, es sumamente importante dentro del sistema de usos y costumbres, donde existe todo un conjunto de ritos y ceremonias que se entrelazan con la administración pública municipal; la organización de las fiestas forma parte del sistema de gobierno en la comunalidad, donde hay una combinación entre poderes religiosos y civiles.

La fiesta es un punto de fusión de la comunidad, en donde se amalgama la población para relajarse del trabajo cotidiano y se construye capital social. Existen comités especiales para organizar las fiestas que son nombrados en asamblea comunitaria, cargos que tienen la misma obligatoriedad de los demás, lo único que cambia es el periodo de gestión cuya durabilidad es anual. Cuando no hay un comité, el que se encarga de organizar la fiesta es el mayordomo nombrado en la

⁵⁷ Ibid. Pág. 47

misma asamblea, en este caso la designación, por lo general, se hace a petición de la persona que va a desempeñar la función, circunstancia que se basa en la creencia y en voluntad de recibir bienes espirituales para la vida.

Las fiestas se llevan a cabo por diversos motivos, entre ellos destacan el onomástico del santo patrono que se adopta como símbolo de identidad en la comunidad (San Pablo Guelatao, Santo Tomas Ixtlán, San Mateo Capulalpam), el aniversario de la fundación del municipio o el carnaval en las comunidades que tienen la costumbre, entre otras más.

Actualmente la religión católica ha dejado de ser hegemónica, lo cual ha ocasionado la resistencia de algunos pobladores de desempeñar cargos religiosos, abogando por una separación de las funciones civiles y sociales con las funciones religiosas. Más allá del debate legal que esta mezcla de autoridad y religión podría generar, debemos reconocer que el sistema de cargos nace de un pacto social, que parafraseando a Rousseau, se construyó a través de la asociación entre ciudadanos para buscar defender y proteger los intereses de las personas, por lo que si fue aceptado por todos puede no ser legal pero sí legítimo. Sin embargo, al haber personas de distintas religiones buscando la separación de funciones, es porque el pacto social comunitario se considera anacrónico y entonces es necesario construir uno nuevo o adaptar el existente a los nuevos tiempos para mantener la cohesión interna comunal, el capital social y la legitimidad de las autoridades municipales.

PROTOCOLOS EN EL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA

En este Capítulo fundamentalmente se explican las sutiles diferenciaciones que observan seis de los 68 municipios de la Región Norte de Oaxaca en materia de los sistemas normativos internos y en especial de los sistemas de cargos, con lo cual se busca mostrar que, en efecto, privan las condiciones para hablar de un servicio público de carrera no convencional en estas municipalidades que se desenvuelven en condiciones diferentes a los municipios del resto del país y que distinguen al estado de Oaxaca como la participación social en los asuntos públicos a nivel local, pobreza y multiculturalidad.

A) Breves antecedentes

Cuando en 1521 los españoles invadieron lo que hoy es México y que denominaron Nueva España, trataron de truncar las formas de gobierno de los pueblos originarios y en su lugar imponer sus instituciones; sin embargo, con el paso del tiempo los conquistadores se dieron cuenta de que para mantener un coloniaje a modo y sacar mejor provecho del vasallaje optaron por permitir, con ciertos límites impuestos por la religión y la Corona, ciertas prácticas gubernativas y tradiciones religiosas con algunos aderezos de los nuevos amos en la amarga travesía de 300 años. En efecto, cuando los europeos observaron que los nativos no representaban amenaza alguna, autorizaron la posibilidad de que ejercieran una función de autoridad dentro de sus comunidades, siempre que obedecieran las directrices que los españoles señalaban, a cambio les permitieron conservar algunos cargos en el sistema de gobierno indígena.

Según Francisco López Bárcenas, cuando los españoles se instalaron por la fuerza en el territorio novohispano, decretaron un esquema de castas y nombraron a los indígenas vasallos del reino de castilla, sin los mismos derechos y garantías de los vasallos nacidos en la península Ibérica; por el contrario, “se les declaró

menores de edad y merecedores de la tutela y protección de los españoles. Estas medidas marcaron el carácter dependiente de los indígenas, lo que los imposibilitó para ocupar cargos directrices en la administración política de la colonia, permitiendo el ejercicio de gobiernos locales semiautónomos, de acuerdo a los principios organizativos españoles, del cual el principal era el Ayuntamiento”⁵⁸.

Es preciso señalar, que en aquellos tiempos los indígenas que tenían algún poder a través de un cargo eran elegidos por las autoridades españolas bajo ciertos compromisos de control social, económico y político, ya no por los nativos como se acostumbraba antes de la conquista.

En 1532, según López Bárcenas:

El Presidente de la Real Audiencia de la Nueva España, que era el representante del Rey de España en estas tierras, dictó unas medidas que se pretendía favorecieran la reorganización del gobierno indígena. Este señor dispuso que en los pueblos indígenas se eligieran Alcaldes y Regidores que administraran la justicia, como se hacía en las poblaciones de España. La medida era buena para nuestros pueblos pero desgraciadamente se quedó en el papel, pues el sistema de castas que existía impedía a los indígenas ejercer ese derecho. En la realidad, a los indígenas se les dotó de un remedo o caricatura de Ayuntamiento, que fue la llamada comúnmente República de Indios.⁵⁹

La estructura de esa república de indios fue la siguiente:

- Cacique o Señor
- Gobernador
- Alcalde (s)
- Funcionarios inferiores entre los que destacan los “topiles”.

El cargo de cacique era el mayor rango y también se llamaba jefe o señor feudal, dicho cargo importado formó parte de la estructura del Ayuntamiento español en la

⁵⁸ López Bárcenas, Francisco, et. al. *La fuerza de la costumbre*. Ed. Raíces Indígenas, D.F. México, 2006, pág. 12

⁵⁹ *Ibíd*em

nueva España. Primeramente eran los Tecuhtli (jefes militares)⁶⁰ quienes ejercieron el cargo, después se permitió que lo ejerciera cualquier persona que la autoridad novohispana designaba sin importar si los conquistados estaban de acuerdo o no. La sumisión indígena era casi total aunque no hicieron falta las rebeliones⁶¹

En la república de indios los antiguos señores mexicas, cabezas en la estructura organizacional de los Calpulli, pasaron a ser gobernadores, cambio que muestra la paulatina desnaturalización de la organización político-social indígena prehispánica y la imposición de formas organizativas que también les fueron impuestas a los españoles por los romanos y los árabes. A pesar de esta situación, los sistemas normativos internos o usos y costumbres conservaron rasgos propios, entre los que sobresalen; el asambleísmo y el consenso en la toma de decisiones de relevancia comunal; la elección de los mejores perfiles para gobernar y administrar con base en el cumplimiento satisfactorio de puestos comunitarios anteriores en el sistema de cargos; y el tequio o trabajo colectivo para el progreso de la comunidad con base en capital social comunitario.

Derivado de esta mezcla, surgieron en el tiempo sistemas normativos que pudieran calificarse de híbridos, ya que la conjunción de ambas culturas⁶² dio lugar a una combinación de cargos: los originarios basados en la cosmovisión religiosa y los impuestos como el cabildo o ayuntamiento con toda su integración y funcionalidad. En el mundo indígena no había distinción entre los cargos que desempeñaban los individuos de la comunidad, lo mismo era servir de autoridad religiosa o social que de autoridad civil, la reconfiguración no impidió que los pueblos o comunidades indígenas retomaran y mantuvieran hasta nuestros días las normas y prácticas que más se acoplaban a sus necesidades, adaptándolas a su entorno y moldeando su organización según su realidad e intereses. Por esta

⁶⁰ Los Tecuhtli eran los segundos al mando dentro de la estructura organizacional de los Calpulli, eran elegidos democráticamente tomando en cuenta su desempeño en la guerra.

⁶¹ Algunas de estas rebeliones las documenta Friedrich Katz en su obra *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, publicada por Ediciones Era, por primera vez en español en 1990.

⁶² Se rechaza absolutamente la crítica de Roger Bartra de que los Usos y Costumbres han traído a este siglo las formas de gobierno medievales, por lo que tienen muy poco de Sistemas de Gobierno Prehispánicos.

razón, cada municipio, agencia municipal o agencia de policía en el estado de Oaxaca tiene una estructura de organización política, social y religiosa con determinadas diferencias que no son de fondo sino de forma.

Dentro de los distintos esquemas organizativos que tienen los municipios indígenas, podemos encontrar aquellos en donde a pesar de tener un ayuntamiento, existe un **consejo de ancianos** o **tatamandones**, personajes con autoridad moral y política que gozan de prestigio y tienen la palabra suprema en las decisiones de los asuntos de la comunidad. Regularmente en las comunidades donde estas figuras existen, como tradición acuñada hace siglos, los mayordomos de las fiestas comunitarias y el fiscal del templo católico tienen un roll importante en la toma de decisiones, a la par de la autoridad municipal, situación que se relaciona con aquella visión romana de la trilogía: autoridad, religión y tradición.

En la gran mayoría de los municipios de Oaxaca, es la asamblea comunitaria donde se toman las decisiones relevantes para bien de la comunidad, lo hacen de manera colectiva como se hacía en las civilizaciones prehispánicas. En estos municipios, es un uso o práctica normal que el ayuntamiento consulte a la asamblea comunitaria para decidir el rumbo de los asuntos religiosos, sociales, administrativos y políticos, de no hacerlo la decisión carecerá del respaldo de la población, lo cual no aplica para atender y resolver situaciones urgentes o emergentes.

Asimismo, en los municipios donde la asamblea comunitaria jerárquicamente se ubica por arriba del ayuntamiento, es recurrida la figura del **consejo consultivo** o del **consejo de caracterizados**, el cual lo forman los expresidentes municipales y personajes distinguidos de la comunidad, cuya función principal es servir de cuerpo asesor del ayuntamiento y principalmente del presidente municipal. Siguiendo con las particularidades, en otros municipios como el de Guelatao es dable la figura del “alcalde único constitucional”, así denominado el puesto de consejero que ocupa la persona que, con base en sus méritos, es elegida por el ayuntamiento en sesión de cabildo y avalada por la asamblea general, prestigio de buen ciudadano que ha adquirido durante el recorrido de los cargos del sistema.

Cabe hacer notar que en la legislación oaxaqueña, único caso en el país, el alcalde es el responsable de administrar justicia. La fracción VIII del artículo 113 de la Constitución local dispone que:

“La administración de justicia de cada Municipio estará a cargo de uno o más servidores públicos que se llamarán Alcaldes, por cada Alcalde Propietario habrá dos Suplentes que llevarán su respectivo número de orden, durarán en su cargo un año, y serán designados por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento”.

Estos son algunos ejemplos en la diversidad de estructuras administrativas, sociales y políticas que se encuentran como partes identitarias de los usos y costumbres y que corresponden a la idiosincrasia y cosmovisión de cada población indígena, por lo que el estudio de los 416 sistemas de cargos relativos a los 416 municipios de la entidad federativa rebasan grandemente los intentos de esta investigación; sin embargo, el escenario puede ser llamativo para los investigadores de las ciencias sociales, pues el análisis de la vida municipal de carácter indígena es una fuente inagotable de conocimiento que hay que descubrir.

B) Realidades y subjetividades en la carrera de cargos

Sí se toma en consideración que los sistemas normativos o usos y costumbres, así como la comunalidad, siempre han tenido y tienen mucho de creencias y por tanto están inmersos en valores subjetivos, entonces será posible argumentar que existe una combinación de realidades y subjetividades que en su entrelazamiento dan lugar a un sistema complejo de instituciones que regulan el comportamiento de los individuos y de la colectividad en los pueblos y comunidades indígenas, situación que se analiza en este apartado.

i. Comportamiento de los sistemas tradicionales ante el Estado democrático

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, de los 112.3 millones de habitantes que tiene México, “7 382 785 personas de 3 años o más hablan alguna lengua indígena, cifra que representa el 6.5% del total nacional; de las cuales el 51.3%

son mujeres y el 48.7% hombres”⁶³. Aproximadamente 7 de cada 100 mexicanos hablan una lengua aborigen. La población indígena del país se compone por 68 grupos étnicos a nivel nacional, siendo los más grandes el náhuatl, el maya y el tzeltal. Buena parte de los municipios con población mayoritariamente indígena se rigen por usos y costumbres, y predominan en el estado de Oaxaca donde, como ya se ha señalado, el 73 por ciento de sus municipios se rigen por sistemas normativos internos e incluso la legislación estatal mandata el respeto irrestricto de la autoridad de los municipios clasificados como no indígenas a las comunidades que se rigen por sus normas internas.

Es lamentable que el sistema político-administrativo imperante en las comunidades indígenas del país, sea poco estudiado desde la óptica administrativa, tal vez esta falta de atención obedezca a la falsa idea de su irrelevancia o puede ser que los prejuicios imperen en el análisis más detallado de esta forma de autogobierno. Sólo hay que recordar que la población indígena del país, superior los diez millones de personas, es más grande que el número de habitantes que tienen algunos países como Paraguay que cuenta con 6’855,000; Dinamarca con 5’722,000, y Hong Kong con 7’343,000.

Esta desatención, tanto de políticos como de académicos probablemente mucho tiene que ver con el trauma de ciertos sectores sociales y del Estado mexicano con los sistemas de usos y costumbres, a lo que se aúna el miedo, por demás subjetivo e injustificable del gobierno, a la sublevación de estos grupos sociales si se les reconoce mayor apertura o mayores recursos financieros para su desarrollo. Es observable que la política federal y sobre todo la estatal para el “desarrollo de los pueblos indígenas” cambia según el partido político en el poder o de acuerdo a las preferencia electorales, criterios que van desde ignorarlos y negarles los recursos financieros que por derecho les corresponde, hasta el discurso demagógico que no aterriza en la realidad, pareciera que la idea de los decisores políticos está orientada a mantenerlos en la pobreza y la marginación a pesar de

⁶³ INEGI, “*Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas (9 de agosto)*”, 5 DE Agosto de 2016, Aguascalientes, Ags., pp. 1-14, www.inegi.org.mx/saladeprensa/.../2016/indigenas2016_0.pdf, consulta del 17 de agosto de 2016.

habérseles reconocido sus derechos y de haberse creado leyes e instituciones para su beneficio. No por nada los estados de la República con mayor índice de rezago social: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz e Hidalgo, son los que mayor población indígena tienen.

La rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, como ya se mencionó anteriormente, fue el recurso armado de indígenas chiapanecos para que el Estado mexicano escuchara la voz de quienes parecían no existir. Aunque su duración fue de 11 días, alcanzó ciertos propósitos en su estrategia donde mucho tuvieron que ver las redes sociales: logró que el gobierno nacional volteara los ojos para verlos y escucharlos mediante el diálogo, quizá la apertura estuvo motivada más por la preocupación de la imagen que proyectaba hacia el exterior que por la presión de del movimiento rebelde. De estas mesas de dialogo surgieron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar que, por primera vez en la historia, reconocían los derechos de los pueblos indígenas, por siglos, conculcados por la sociedad y el gobierno.

Dentro de dichos acuerdos resaltó el derecho a la autonomía y autodeterminación, hoy reconocido constitucionalmente, lo que se tradujo en el derecho a administrarse y a regirse por sus propias normas y prácticas; sin embargo, con la postura de la clase política mexicana, sobre todo del Partido Revolucionario Institucional, de que esta garantía fomentaría la atomización del Estado mexicano y su fragmentación política como –falsa comparación- ha sucedido en España desde hace muchos años por la ideología separatista de Cataluña. En mi corta experiencia de indígena, puedo afirmar sin titubeos que esta posibilidad es un artilugio porque las comunidades originarias nunca han buscado ni deseado crear autonomías fuera del control de Estado y menos fundar una nación independiente dentro de nuestro país, sólo exigen que su reconocimiento formal se haga realidad y que en las políticas públicas sean los actores centrales, a fin de evitar, lo que siempre ha sucedido, la intromisión de agentes externos cuyos intereses no siempre están para beneficiarlos.

Si los Acuerdos de San Andrés Larráinzar “reconocen la autonomía de los pueblos indígenas y con esto rompen un dominio histórico que pesaba sobre ellos, desde hace más de quinientos años”⁶⁴, no todo fue éxito, la mayoría de los compromisos del gobierno mexicano no ha sido cumplida. A más de 20 años de haberse firmado dicho acuerdo, los compromisos siguen siendo buenas intenciones y tal vez sigan, por muchos años, siendo sólo eso, solo buenas intenciones del convenio.

Para Gómez, Sámano y Alcántara⁶⁵, existieron cuatro grandes razones por las que el gobierno federal no cumplió con lo pactado: la primera radica en que la ideología dominante en el gobierno no acepta marcos jurídicos que rebasen los derechos de ciudadanos, con el argumento de que todos los mexicanos son iguales ante la ley; segunda, que las autonomías rompían con el corporativismo del partido de Estado, esquema que también permitía el control de los pueblos indios; tercera, se impedía la libre explotación de los recursos naturales al concederle a los pueblos indígenas tierras y territorios junto con su reconocimiento a su autonomía, y cuarta, que el gobierno no quiso reconocer las modificaciones a la Constitución Política Federal como triunfo del EZLN y de los pueblos indígenas. El Estado Mexicano todavía sigue tratando a los indígenas como menores de edad, ha reconocido sus derechos pero no ha establecido las condiciones necesarias para que se hagan realidad, por ejemplo, no tienen dominio seguro de su territorio y las concesiones para explotar minerales siguen afectando su entorno y su propiedad social sin ninguna consulta previa, lo que indica injusticia y la ausencia de la democracia participativa y deliberativa tan exaltada teóricamente.

ii. Influencias exógenas sobre los sistemas normativos o usos y costumbres

Antes y después de la revuelta zapatista, las comunidades indígenas han buscado prosperar con sus propios recursos y, a pesar de las resistencias naturales de los “mayores”, han realizado cambios en los usos y costumbres que las rigen, lo cual, de algún modo, ha ido en concordancia con sus propias necesidades y con la evolución social y política en su conjunto. Hoy es apreciable en el estado de

⁶⁴ Gómez González, G. Et al. Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en el Contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos. N.D. N. D. N.D. Pág. 110

⁶⁵ *Ibíd.* Pág. 109

Oaxaca cómo la administración pública en municipios y agencias con régimen de sistemas normativos internos ya no es empírica como antes, ahora los principales y escasos funcionarios municipales, incluyendo al presidente municipal, son capacitados por el Instituto de Innovación y Calidad Gubernamental y por la Auditoría Superior del Estado tanto en el aprendizaje y desarrollo de sus funciones como en el manejo de los recursos públicos, en cuyo fin la Auditoría Superior les provee de manuales, formatos y guías. Al respecto, el mensaje del Auditor que contiene la Guía para la elaboración del Presupuesto de Egresos Municipal 2017, señala que “Para enfrentar los retos que provoca la demanda social, económica y territorial en nuestros municipios, es necesario adecuar el esquema de administración”, lo que en realidad viene sucediendo.

Con las herramientas que adquieren los servidores públicos municipales, tratan de adaptarse a los cambios que establecen las reformas nacionales como la financiera para armonizar la administración pública municipal con las disposiciones estatales y federales. Si bien el municipio indígena tiene autonomía política, financieramente depende, casi en su totalidad, de los recursos que otorga el gobierno federal, por lo que tiene que cumplir obligatoriamente con las disposiciones que establecen las leyes hacendarias del país. En este contexto, tratan de cumplir, por ejemplo, con la elaboración del presupuesto de egresos, aplicando técnicas como la Metodología del Marco Lógico (MML), política del gobierno federal para mejorar la eficiencia y calidad del gasto a través del presupuesto basado en resultados. Por supuesto, en Oaxaca, existen despachos particulares que son, en buena parte de los casos, los encargados de realizar los complicados procesos.

Es en este sentido donde los esfuerzos institucionales quedan cortos para anclar, con mayor acierto y permanencia, la profesionalización de los servidores públicos municipales, sobre todo ante la movilidad de los integrantes del ayuntamiento y del personal administrativo debido a los periodos de gestión cortos que oscilan entre uno y un año y medio⁶⁶. De este modo, los sistemas normativos internos tienen

⁶⁶ Mientras que en o

limitada capacidad operativa para implementar las reformas que la administración pública federal les impone. Un ejemplo de ello es la armonización contable que los ayuntamientos tienen que hacer por mandato de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, lo que rebasa la forma tradicional en que los municipios manejaban sus recursos, por lo que muchos han tenido que contratar los servicios de un despacho de contaduría.

Otro problema que se agrega es la falta de conocimiento de planeación por parte de los funcionarios que integran la administración pública local, carencia que se ha hecho más evidente desde que, por ley, el gobierno del estado de Oaxaca solicita obligatoriamente el plan municipal de desarrollo (PMD) al inicio de cada mandato o administración. La capacidad de planeación es una de las áreas que el sistema de cargos tiene que cubrir, porque aun habiendo capacitación a través de los distintos cargos y conocimientos básicos sobre gestión local, los funcionarios públicos no alcanzan a percibir la importancia de la planeación como herramienta del sistema de cargos. Así que para cumplir con los requerimientos como el PMD los ayuntamientos de la Sierra Juárez tienen que desembolsar recursos que bien podrían emplear en la atención de otros asuntos públicos. La cantidad que se gasta va de los 26,000 hasta los 50,000 pesos, cifra que en un municipio como Monterrey o Guadalajara sería muy pequeña, pero que en los serranos representa un fuerte gasto para las limitadas finanzas municipales.

Efectivamente, las debilidades técnicas son un problema que con mayor atención y apoyo del gobierno del estado puede irse superando, no así el relativo a la falta de ingresos propios para generar el desarrollo sin estar a expensas de la voluntad de los gobiernos federal y estatal, circunstancia que es generalizada en la gran mayoría de los municipios del país. Esta grave situación que parte de la centralización del gasto y de las fórmulas que comprende el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que no son equitativas ni progresivas con base en las realidades regionales y locales del desarrollo, atrapa en la inacción a las autoridades municipales, en particular a las de los municipios indígenas, como los del estado de Oaxaca, algunos con un número muy reducido de habitantes. Por

ejemplo, en cuanto a la generación de obra pública que tiene un gran impacto en la calidad de vida de los habitantes y además detona la economía interna al constituir una fuente de empleos directos e indirectos, los municipios indígenas se presentan atrasos por la falta de recursos monetarios y capacidad operativa para generar proyectos de infraestructura.

Por el lado del financiamiento público para obra pública, es muy difícil que gobiernos de municipios indígenas como los de la Sierra Juárez, tengan acceso a programas ya sea por desconocimiento o por la lejanía y falta de recursos para los traslados en la gestión de solicitudes. El caso más emblemático es no saber qué hacer o a dónde acudir para ingresar o formar parte como destinatarios de la cobertura de programas federales a cargo de las delegaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal asentadas en la ciudad de Oaxaca ni tampoco en lo que toca a las instituciones del gobierno estatal. A esto se aúna el hecho de que en ciertos casos la posibilidad de acceso va relacionada con la filiación partidista de la autoridad municipal o con lo rentable del voto. En ocasiones, la persistencia y un sinnúmero de gestiones, desvelos y angustias pueden lograr que se etiquete algún recurso, ya que lo que reciben del ramo 33 y 28 es sumamente deficitario: en el año de 2014, citando un ejemplo, el municipio de Guelatao recibía del fondo General de Participaciones la cantidad, en promedio, de 24,000 pesos mensuales⁶⁷ que, obvio es decirlo, no eran suficientes para la operación del ayuntamiento, cuyos integrantes, por norma interna, no perciben remuneración.

Como la capacidad operativa para generar proyectos de infraestructura no existe, al menos en los municipios en observación, también se reducen las posibilidades de acceso a los programas que por sus reglas de operación exigen, cuando menos, expedientes técnicos con otros requisitos adicionales, circunstancia complicada de resolver cuando el escaso personal no tiene el conocimiento necesario para armar dichos expedientes técnicos y llenar los requisitos que

⁶⁷ Palabras del presidente municipal DE OAXACA? expresadas a los alumnos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, cursantes del octavo semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, en la práctica de campo realizada el día 25 de abril del 2014.

solicitan las instituciones a la hora de gestionar solicitudes, por lo que en estos casos también tienen que recurrir a despachos externos que son, finalmente, los que se llevan parte del presupuesto.

No han faltado quienes se aprovechan de la situación y valiéndose de sus contactos políticos ofrecen ayuda a los ayuntamientos para etiquetar recursos para obra pública dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación o dentro de la carpeta de obra pública del Estado, a cambio de ser ellos quienes ejecuten la obra, lo que representa desviar en “moches” o corrupción del 10 al 50% del presupuesto total autorizado, con la complicidad de diputados locales, servidores públicos estatales, diputados federales y hasta senadores⁶⁸. Lamentablemente, las necesidades de los municipios en infraestructura ha llevado a sus autoridades a entrar, por fuerza de la necesidad, a este círculo de corrupción, uno de los principales males del sistema político mexicano.

En este escenario, los usos y costumbres han puesto a prueba su estructura organizativa, revelando algunas de sus debilidades y reforzado sus fortalezas, dentro de estas últimas destacan la construcción de su sistema de servicio público, la transparencia y rendición de cuentas ante la asamblea general, la innovación administrativa y la gran participación ciudadana, de lo que poco se sabe en la academia y los actores políticos desconocen, probablemente porque la información producida por estos ayuntamientos y unidades administrativas, la cual no cumple del todo con los requisitos normativos federales y estatales; sin embargo, en la órbita comunitaria sí cumple con los principales objetivos que persiguen las prácticas democráticas que estimula el neoliberalismo. No obstante, considero que el reto se encuentra en hacer que las mejores prácticas municipales en los usos y costumbres se publiciten con la ayuda tecnológica del gobierno del estado para que sean conocidas y retomadas por los ayuntamientos de municipios indígenas y así superar bosquejos anquilosados a través de experiencias de mejora, por supuesto, sin descuidar los cursos de capacitación para fortalecer la

⁶⁸ Esta es una realidad que ha quedado descubierta por las redes sociales y que hacen notar los presidentes municipales cuando entran en confianza con el autor de esta investigación.

gestión de los asuntos públicos y evitar la debilidad operativa en que varios municipios de desenvuelven.

iii. Marginación y pobreza

Hasta esta parte se han revisado algunos aspectos en que se desenvuelve la administración pública en los usos y costumbres, ahora es momento de revisar la situación socioeconómica en que perviven los pueblos y comunidades indígenas. Según estudios del CONEVAL, las poblaciones con mayor número de hablantes de alguna lengua indígena son las que presentan los mayores índices de pobreza multidimensional. Esto no significa que pertenezcan necesariamente a algún grupo indígena y que ser pobre tenga alguna relación con su identidad cultural, o que lo primero sea consecuencia de lo segundo. La marginación de estas comunidades obedece a cuestiones estructurales históricas de sometimiento y explotación de sus recursos naturales. Su marginación del ámbito de las políticas públicas para el desarrollo rural es constante, sobre todo ahora con el neoliberalismo que pone más atención presupuestaria en el desarrollo urbano que en el desarrollo del campo. Las políticas públicas que se han implementado en su favor son asistencialistas o de sobrevivencia y, como tal, alejadas de una estrategia para fomentar su desarrollo. Los indígenas son un sector de la población muy vulnerable, con una contrastante riqueza en recursos naturales que cuidan con amor a la madre tierra y lealtad a su cosmovisión pero que explota el gobierno federal a través de concesiones depredadoras a empresas transnacionales, condiciones que sólo antropólogos y algunos diseñadores de políticas públicas han estudiado. Según el CONEVAL⁶⁹, de cada 10 indígenas 7.3 vive algún tipo de pobreza, 3.1 de los cuales están en pobreza extrema. En cambio, en la población no indígena, de cada 10 personas 4.32 padecen algún tipo de pobreza y sólo 0.7 de ellos pobreza extrema.

A nivel nacional, el 20% de los indígenas enfrentan problemas de acceso a la alimentación, mientras que en el rubro de acceso a la vivienda el 40% tiene

⁶⁹ CONEVAL (2014) Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas, recuperado el 2 de Diciembre del 2015, de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf

dificultades para acceder a ella. En cuanto a la salud, el 20% de la población indígena no tiene acceso a servicios médicos, esta carencia se ha vuelto evidente últimamente por el gran número de quejas por la falta de medicamentos en los núcleos básicos de salud (centros de salud), y las negligencias médicas que se han presentado en algunas zonas rurales de nuestro país, especialmente los partos de mujeres indígenas camino al hospital o afuera de las instituciones de salud cuando no se les recibe por su condición de indígena, lo cual debe castigarse con diligencia conforme a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación.

La educación es otro tema que merece atención especial. Oaxaca y Chiapas, aparte de ser las entidades federativas con mayor población indígena, son los últimos lugares en aprovechamiento educativo, al igual que el estado de Guerrero. Los conflictos magisteriales derivados de la reforma educativa, la falta de preparación y actualización de muchos docentes, el mal estado de los centros educativos y la mala alimentación de muchos de los alumnos, son terreno fértil para que siga imperando el rezago educativo que en estos estados alcanza niveles del 50%.

En los municipios que componen el epicentro de nuestro estudio, existe un gran número de escuelas con maestros bilingües, al menos hay una primaria y un jardín de niños en cada comunidad, una secundaria técnica o federal o telesecundaria por cada dos municipios, un bachillerato por cada 5 municipios y una sola universidad, la Universidad Benito Juárez. En el caso de las escuelas de nivel básico todas están adheridas a la sección 22, la cual antes de la reforma educativa del 2015 controlaba el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEPPO) y, por ende, en la asignación de plazas mandaba a las escuelas bilingües a profesores con estudios de secundaria o bachillerato, lo que generaba que una educación de mala calidad, por lo que los alumnos al llegar al nivel medio superior o superior no tenían los elementos necesarios y en consecuencia, se aumentaba el grado de deserción. Después de la implementación de la reforma educativa, en la que se le retiró el poder a la sección 22, los aspirantes a la docencia deben,

cuando menos, con título universitario y someterse invariablemente a examen de evaluación para comprobar el desarrollo de sus capacidades. Mientras tanto, a nivel municipal, la regiduría que ocupa la cartera de educación se encarga de revisar la asistencia de los profesores a impartir clases diariamente y en caso de faltar sin justificación avisar al IEEPO para que se tomen las medidas pertinentes.

Otro problema más que tienen las comunidades de la Sierra Juárez y quizás todos los integrantes de los pueblos originarios en México es la falta de acceso a la justicia, “esto se traduce en que cuando un indígena se ve involucrado en un problema legal, encara una alta probabilidad de tener un proceso judicial sin apego a la ley, y que en última instancia termine con una sentencia de prisión”⁷⁰, aún sin merecerla. Es decir, no se cumple tampoco con la disposición de la fracción VIII del artículo 2º de la Constitución Federal que a la letra dice. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a:

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.

En fin, los principios constitucionales referidos y que se dirigen al desarrollo integral de los núcleos indígenas, no despliegan todas sus virtudes y podría decirse que en buena parte su ausencia influye en que las cosas en la realidad sigan estando casi igual que antes. Los rezagos socioeconómicos prevaecientes en el medio dan pie a pensar en esta situación, vista en los municipios indígenas de la Sierra Juárez de Oaxaca. Y si a ello se agrega que la administración pública no está funcionando con eficacia y eficiencia, básicamente por la falta de recursos

⁷⁰ Editorial. 7 datos sobre los retos que enfrentan los indígenas en México. Revista Expansión (CNN) [en línea]. 9 de Agosto del 2014, nº 371. Recuperado el 25 de Agosto del 2016, de <http://expansion.mx/nacional/2014/08/09/7-datos-sobre-los-retos-que-enfrentan-los-indigenas-en-mexico>

financieros y la ausencia de personal capacitado en la zona, entonces se pierden oportunidades y no se obtienen apoyos económicos y en especie adicionales. A este complejo panorama también contribuye, en ocasiones, la falta de voluntad política de los gobernantes o de las estructuras administrativas de los órdenes estatal y federal.

C) Protocolos municipales

Para conocer más a detalle la situación de la administración pública municipal de los sistemas de autogobierno, su nivel de capacidad operativa y los avances que han tenido hoy en día, en este tercer apartado se reflexiona sobre la organización administrativa de los municipios que comprende el caso de estudio y que se encuentran ubicados en los distritos Mixe, Ixtlán y Villa Alta.

i. Zacatepec (Mixe)

En este Ayuntamiento, al momento de nombrar a sus representantes la asamblea comunitaria no toma en cuenta la preparación académica como requisito para postular candidatos, lo que evalúa es “el mérito, desempeño y eficacia mostrados en cargos anteriores, dependiendo de dichos aspectos los ciudadanos continúan con la carrera administrativa o son vetados para asumir cargos más importantes y de mayor responsabilidad como regidurías, tesorería, sindicatura y presidencia municipal”⁷¹.

A pesar de este servicio de carrera basado en la meritocracia, la administración pública de Zacatepec padece la misma debilidad operativa y falta de personal especializado que presentan los municipios de la región a la que pertenece. La manera en que ha subsanado esta necesidad es haciéndose de los servicios de asesores o despachos externos, específicamente para las áreas de administración contable y desarrollo de infraestructura social, por lo que se estima urgente la capacitación y actualización de los servidores públicos municipales.

⁷¹ H. MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC. PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE SANTIAGO ZACATEPEC. Recuperado el 25 de Agosto del 2016, de https://finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/502.pdf

Por otra parte, dentro de los aportes que el gobierno de Zacatepec puede presumir, es lo que llaman “**Nueva Gobernabilidad Democrática**”, una forma de llamar a los usos y costumbres que consiste en la toma de decisiones más relevantes de manera colectiva, en un órgano de decisiones denominado asamblea de ciudadanos, donde los asuntos públicos se tratan de manera colectiva y el consenso es el principal instrumento para emitir acuerdos.

Según el Plan Municipal de Desarrollo de Santa María Zacatepec:

La asamblea es un espacio plural, autónomo, de participación y democrático, donde se expresan las ideas, se toman decisiones, se solucionan conflictos relevantes, se eligen a las autoridades y se tratan asuntos de interés general que afectan o benefician al municipio.⁷²

En Zacatepec al igual que otros municipios de la zona, el ayuntamiento conduce los asuntos según la dirección que indica la asamblea comunitaria.

Este ayuntamiento mixte, celebra sus elecciones municipales dos meses antes del término del periodo de gestión del cabildo en turno. El promedio de participación es del 90% de los ciudadanos, al no existir partidos políticos en este proceso, no han existido conflictos post-electorales. En el momento de tomar posesión del cargo, las autoridades municipales entrantes, como muestra de la legitimidad que tienen y a manera de contribuir a la gobernabilidad democrática, “aleccionan a la comunidad entera, reunida en asamblea, para que se comporten de manera correcta, para que no cometan delitos, para que actúen de manera responsable y trabajadora y mantengan las costumbres heredadas de sus antepasados. Asimismo, existen instituciones como la reciprocidad, que crean una obligación moral a los miembros de la comunidad -similar a la del contrato en las sociedades occidentales- de cumplir con ciertos preceptos sociales”⁷³.

⁷² H. MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC. PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE SANTIAGO ZACATEPEC. Recuperado el 25 de Agosto del 2016, de https://finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/502.pdf

⁷³ *Ibíd*em

Otro avance importante de la administración pública municipal, es su sistema de normas y reglamentos internos, el cual no tiene ningún parecido con el Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción de la Costa Chica y la Montaña, propuesto por la policía comunitaria de Guerrero (CRAC) o con la Ronda Comunitaria de Cheéran en Michoacán. El bando de policía y buen gobierno de Zacatepec, está destinado a prevenir los delitos, a dar certeza jurídica y justicia para todos, sin emanciparse del sistema de justicia existente a nivel nacional, mientras que los casos michoacano y guerrerense son una respuesta directa a la inseguridad, a la desatención del Estado Mexicano y a las agresiones constantes del crimen organizado que derivaron en la creación de autodefensas, más parecidas a las Autodefensas Unidas de Colombia que a los cuerpos de topiles oaxaqueños que existen desde hace siglos, a manera de policías de barrio.

En Zacatepec, la procuración y administración de justicia esta normada por los usos y costumbres. A pesar de que se acepta y se respeta el ordenamiento jurídico nacional, “en la práctica real se detecta que las normas jurídicas estatales y nacionales solo tienen eficacia y aplicación en un número muy reducido de casos”⁷⁴. Esto, de ninguna modo significa que haya vacíos en la administración y procuración de justicia, lo que ocurre es que en la mayoría de las ocasiones se recurre a su propio sistema normativo en la resolución de los conflictos vecinales.

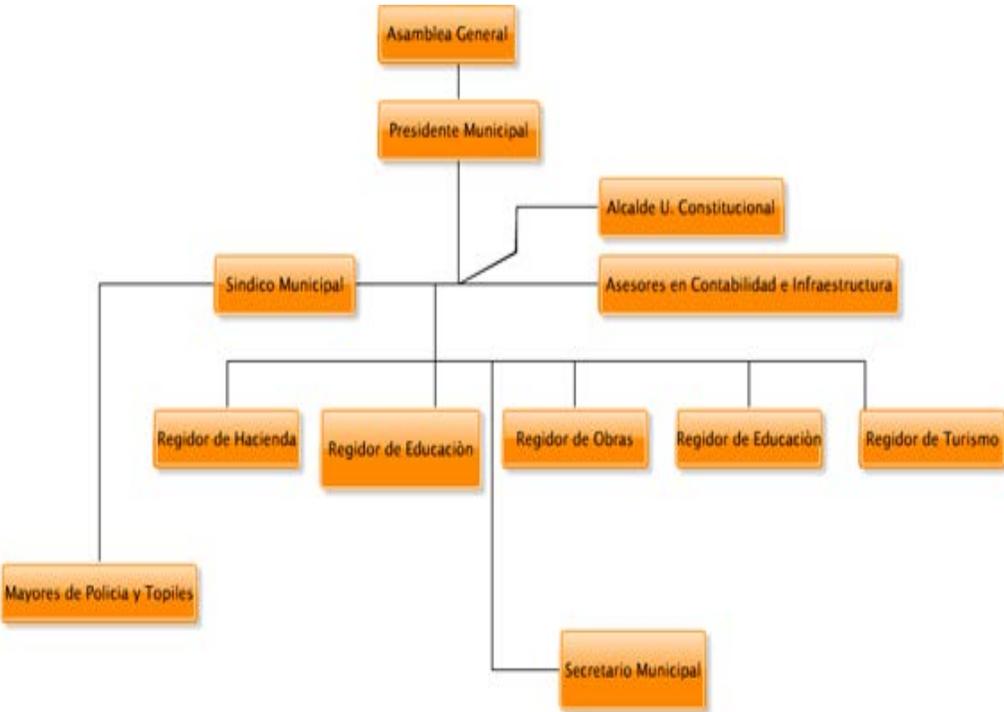
En el sistema normativo del municipio de Zacatepec, el síndico procurador es quien formalmente está encargado de impartir justicia. El procedimiento no es complejo sino más bien su sencillez estriba en que la persona, regularmente el agraviado, se presenta ante el síndico y explica la problemática. Dependiendo de la gravedad de la afectación el síndico llama al mayor o comandante del cuerpo de topiles para que detengan al acusado, y si la falta no es grave, manda un citatorio al acusado para platicar con ambas partes y llegar a un acuerdo. En el caso de delitos graves como homicidio, robo a casa habitación o asalto, el asunto se turna al Ministerio Público correspondiente debido a que sale del ámbito competencial de las normas internas comunitarias. En otros municipios del estado, como ya se

⁷⁴ Ibídem

dijo, la conciliación de las discrepancias vecinales las atiende el Alcalde, cuestión que en los municipios de otras entidades federativas las atiende el juez de paz o el oficial conciliador, entre otras denominaciones que tiene esta figura institucional.

A manera de tener presente los eslabones de la jerarquía político-administrativa existente en esta entidad municipal, se agrega el organigrama que elaboré con base en la información del Plan de Desarrollo Municipal y la observación directa en la visita de campo que realicé en el mes de agosto del 2015 , habiendo tenido la oportunidad de entrevistarme con el presidente municipal.

Organigrama del municipio de Zacatepec, Mixe⁷⁵.



ii. Ayutla (Mixe)

En Ayutla, al igual que en Zacatepec, la máxima autoridad del municipio es la asamblea general de ciudadanos, esta instancia de poder real es la que elige a las autoridades municipales que serán sus gestores ante los gobiernos estatal y federal. En Ayutla, tampoco rige el requisito de la preparación académica para

⁷⁵ Elaboración propia a partir de datos de Plan Municipal de Desarrollo de Santiago Zacatepec, Mixe, Oaxaca.

para ser autoridad municipal, lo cual también es explicable si se toma en cuenta que quienes se preparan normalmente salen del lugar en busca de mejores oportunidades.

Generalmente ninguna de las autoridades electas sabe hasta dónde llegan las atribuciones de cada puesto, esto ocasiona que los trabajos y acciones de cada autoridad en turno, no sean los mismos que los desempeñados por su antecesor, a lo que se aúna la inexistencia de la planeación y, por consecuencia, la falta de continuidad en la mayoría de las obras, lo cual, sin duda, afecta el progreso del municipio⁷⁶.

Las funciones en el municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla se reparten de la siguiente manera, el presidente generalmente es quien convoca a las asambleas comunitarias de ciudadanos, para tomar decisiones de asuntos de interés general, y es quien hace las gestiones ante las dependencias regionales, estatales y sobre todo federales para buscar los recursos materiales y económicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de su población. El síndico resguarda el patrimonio municipal, pero también es el encargado de impartir justicia dentro de la comunidad hasta donde sus facultades se lo permiten y tiene a sus órdenes a los mayores (comandantes de los topiles) y topiles (encargados del orden público).

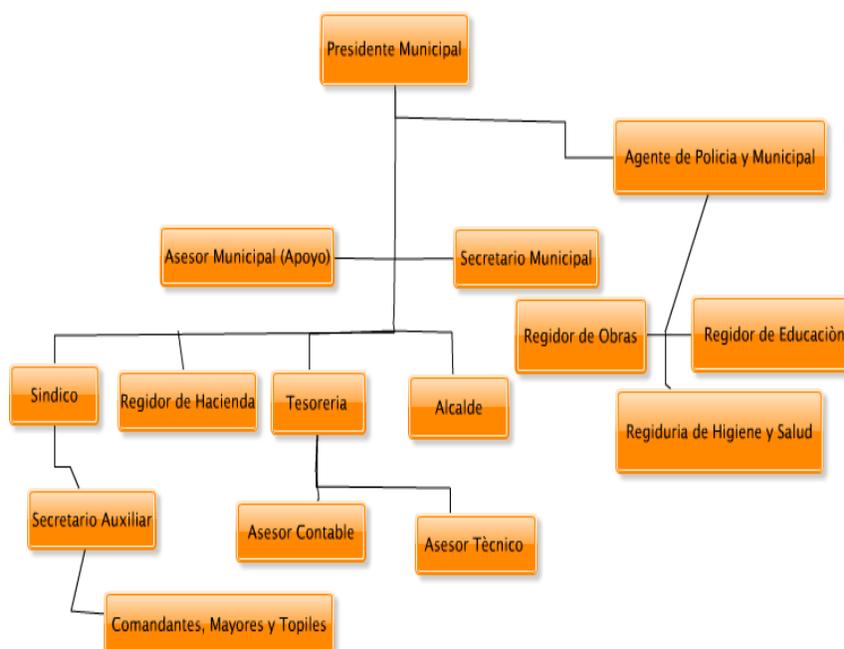
Los regidores regularmente son los enlaces del municipio con las dependencias de su ramo o áreas que tienen a su cargo (cultura, obras, hacienda, etc.). En este caso, dentro de los usos y costumbres, los regidores no votan para aprobar nuevos reglamentos y tampoco autorizan el aumento de cuotas en los impuestos, porque se decide en asamblea. El tesorero por su parte “es el que se encarga de administrar el dinero, es el que cobra impuestos y rentas, compra bienes y

⁷⁶ H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA (2012). PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO. Recuperado el 2 de Diciembre del 2015, de https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/337.pdf

servicios además tiene bajo su resguardo la maquinaria y equipos de transporte”⁷⁷.

En el municipio de Ayutla también han tenido problemas ante la falta de capacidad operativa en materia de contabilidad y la elaboración de expedientes para promover proyectos de infraestructura, por lo que igualmente el ayuntamiento ha tenido la necesidad de recurrir a asesores externos con la finalidad de cumplir en tiempo y forma con la normatividad vigente de los programas federales y estatales, incluso para tener acceso al Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado y Rehabilitación de la Infraestructura Pública Municipal (FOPADEF).

Organigrama del Municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla Mixe⁷⁸



Pese a estas deficiencias administrativas que influyen en la gestión del municipio de manera negativa y se pierden oportunidades en la promoción de solicitudes, la legitimidad que tiene el presidente municipal derivada de su elección por consenso comunitario, le permite disponer de un gran capital social, lo cual le brinda suficiente respaldo popular en cada una de las acciones que emprende, esta

⁷⁷ Ibídem

⁷⁸ Elaboración propia a partir de datos del Plan Municipal de Desarrollo 2013- 2014 de San Pedro y San Pablo Ayutla Mixe

popularidad personificada por el sistema de cargos, difícilmente se presenta en algún municipio del país, donde la elección del ayuntamiento es conforme a la democracia moderna y se lleva a cabo bajo la responsabilidad de las instituciones electorales.

iii. Guelatao de Juárez

El Municipio se caracteriza por tener un sistema de gobierno autóctono, al igual que los 64 cabildos de la Sierra Juárez, se rige por usos y costumbres y las autoridades municipales tienen por norma que consultar las decisiones más importantes ante la asamblea comunitaria, máximo órgano deliberativo y decisor. Así, los integrantes del ayuntamiento electos en la asamblea, sin excepción, debieron haber pasado por otros puestos dentro del cuerpo colegiado, por lo que la población les entrega su confianza y guarda respeto a su autoridad, salvo que no estén atendiendo sus obligaciones con eficacia y pulcritud.

En varias pláticas con algunos integrantes de la autoridad municipal pasada (2013-2016), se les preguntó sobre los temas en que tenían necesidades de capacitación, la respuesta nuevamente fue que les hacía falta recibir instrucción en temas de manejo de la hacienda pública municipal, además de que no cuentan con personal capacitado para elaborar proyectos de infraestructura, los cuales son un requisito en todos los fondos y programas a los que puede tener acceso Guelatao. Por igual, mencionaron que en el municipio la falta de trabajo es un gran problema, pues la oferta de empleos dentro de él es muy raquítica. Entre las razones mencionadas la carencia de trabajo obedece al abandono paulatino de la tierra y a la falta de apoyo en proyectos productivos. Estos problemas, de carácter permanente, han generado al interior del municipio pobreza y la continua expulsión de sus habitantes, en particular, población económicamente activa (PEA).

Guelatao pertenece a la Unión Liberal de Ayuntamientos de la Sierra Norte, donde ha ocupado siempre el segundo lugar en importancia política, detrás de la cabecera distrital y principal centro de actividad comercial dentro de la región que es Ixtlán. Su importancia radica en que es la cuna de Benito Juárez García, el más

grande estadista del país, por esta razón, políticos, estudiantes, campesinos, maestros y demás personas acuden a Guelatao a rendirle homenaje al Benemérito de las Américas, prácticamente, todo el año. Lo que lo ha convertido en el centro político de la sierra, donde los candidatos quieren iniciar o cerrar sus campañas político-electorales, y el gobernador en turno se presenta, cada 21 de marzo, para en acto solemne conmemorar el natalicio del constructor más importante del Estado nación. Aquí, se encuentra con los alcaldes que vienen de distintos municipios, quienes aprovechan el momento para hacer solicitudes, y si es posible, reunirse en privado tanto con el gobernador como con otros actores políticos.

El valor histórico que tiene el municipio, ha hecho que el gobierno estatal y federal le hayan otorgado gran cantidad de fondos para infraestructura, que lo han convertido en una comunidad con desarrollo superior a la media regional, estatal y nacional, aunque la falta de empleos y la pobreza siguen estando presentes en buena parte de la población.

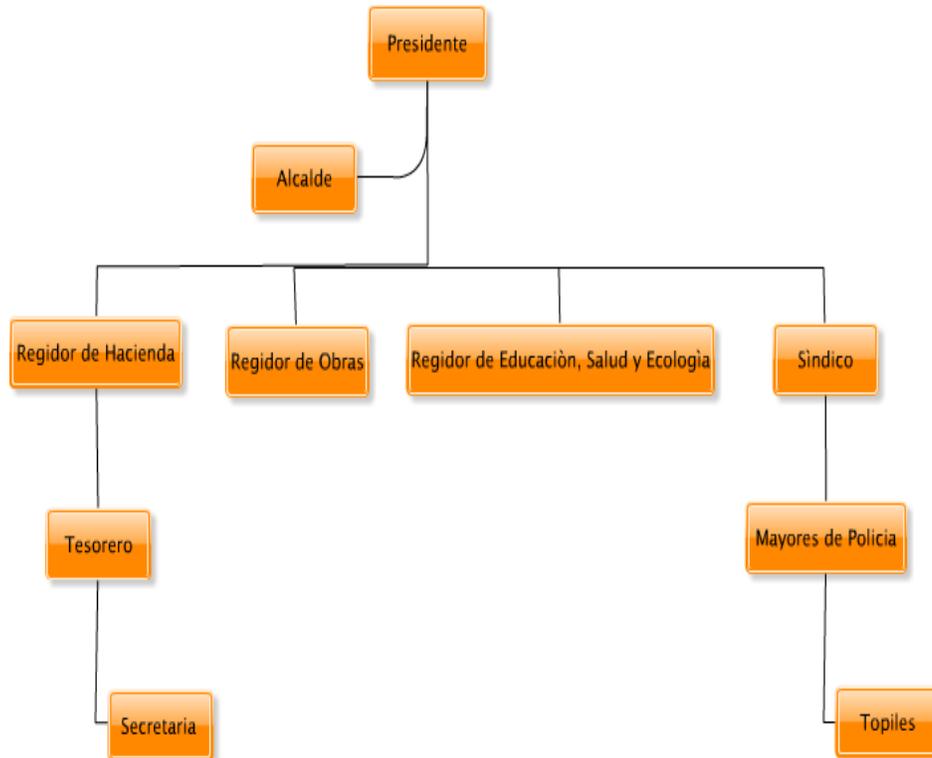
Guelatao cuenta con una administración pública medianamente operativa, la cual funciona regularmente por las noches debido a que los integrantes del ayuntamiento desempeñan las labores rurales durante el día para mantenerse económicamente, ya que no reciben ninguna remuneración, lo que, en términos del sistema jurídico vigente, no encaja con el principio enarbolado por el artículo 127 de la Constitución General de la República de que todo servidor público de la Federación, entidades federativas y municipios recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, cargo o comisión. En dicho municipio, como en otros, no cuenta con el plan de desarrollo municipal o agenda de gobierno, donde pudieran establecerse los objetivos, metas y líneas de acción de largo plazo para solucionar las necesidades de empleo y desarrollo de la población.

Dentro de los logros que se pueden destacar de esta población, es haber sido de los primeros municipios de usos y costumbres en Oaxaca que eligieron a una mujer como Presidenta Municipal. También tiene una trayectoria importante en la

lucha por los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, siendo su sistema de normativo interno uno de los más progresistas e innovadores de la región, ya que entre sus ciudadanos cuenta con intelectuales de vanguardia como el destacado antropólogo Jaime Martínez Luna, promotor incasable del comunalismo.

El ayuntamiento actual de San Pablo Guelatao, convencido de la falta de fuentes de empleo en el municipio, ha buscado paliar esta situación mediante la construcción de empresas comunitarias para emplear a sus habitantes y además, brindarles servicios digitales de calidad. En una entrevista con el Presidente Municipal Juan José García Ortiz, comentó que “ante el mal servicio que brindaba la compañía TELMEX, hasta hace poco única proveedora de internet en la región, el cabildo municipal aprobó construir una infraestructura que permitiera contratar internet con otro proveedor, estableciéndose así una empresa comunitaria capaz de brindar internet de alta velocidad a los habitantes del lugar a costos por debajo de la mitad del precio que se maneja en el mercado. Esta acción – afirmó- está empezando a tener eco en el resto del estado, se ha visto como un desafío ante la ineficacia de las grandes corporaciones” Lejos del impacto mediático, el internet comunitario podría considerarse como una fuente adicional de ingresos para la hacienda municipal, además de contribuir a mejorar las relaciones de comunicación de los habitantes con el exterior, permitirá a los alumnos de las escuelas conocer y manejar la tecnología, también la empresa puede generar oportunidades de empleo dentro de la población.

Organigrama del municipio de Guelatao de Juárez⁷⁹



iv. Santa María Yalina

En Yalina, desde el secretario municipal hasta el presidente municipal reconocen su desconocimiento y escasa capacitación en temas de gestión pública, así como poco conocimiento de los programas sociales y los procesos administrativos de las dependencias federales y estatales para gestionar recursos. Debido a ello, en el pasado no podían realizar trámites y ninguna otra gestión que les ayudara a buscar alternativas para satisfacer las necesidades o servicios básicos de la población y de los productores del campo. Por estas circunstancias prevaecientes hasta ahora, el ayuntamiento ha recurrido a gestores sociales para que, en su representación, realicen trámites ante las dependencias federales y estatales, a cambio, empresas cercanas al gestor o de su propiedad son las que ejecutan la

⁷⁹ Elaboración propia a partir de datos del Plan Municipal de Desarrollo de Guelatao de Juárez, Oaxaca.

obra e incluyen la asesoría técnica en el costo total de los proyectos que lleguen a gestionar y ejecutar.

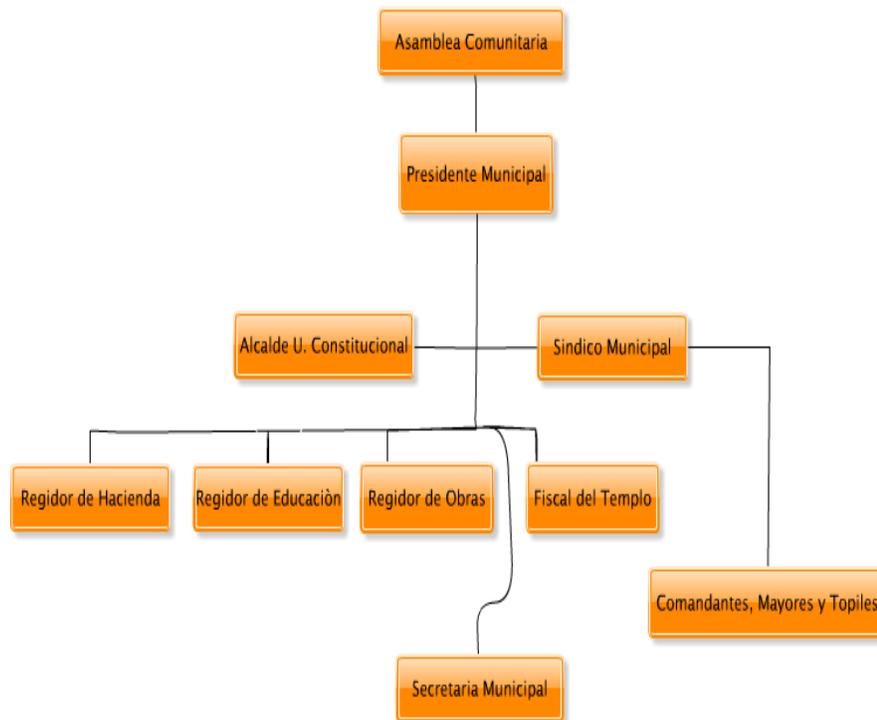
Contrario a su escasa operatividad técnica, el municipio de Santa María Yalina posee una de las organizaciones comunitarias más destacadas en la Sierra Norte que se reflejan en su cultura, defensa de su territorio y en especial de sus recursos naturales. En lo cultural, por ejemplo, todos los niños originarios del lugar o avecindados en el municipio tienen acceso a clases de música de manera gratuita, después de cumplir con las lecciones de solfeo e instrumentación necesarios, pasan a formar parte de la banda de música municipal, que participa en las festividades de la comunidad y visita otras agencias y ayuntamientos compartiendo su cultura. Asimismo, la mayoría de los habitantes de Yalina hablan la lengua zapoteca, y sus autoridades luchan por preservarla como una prioridad identitaria, recomendando a los maestros que llegan a la comunidad de otras partes del estado, que dejen a los niños practicarla dentro de los salones de clases.

Por otra parte, dentro del territorio del municipio zapoteco se encuentra un manantial de agua que abastece de este vital líquido a otros cinco municipios circunvecinos, motivo por el que hay un órgano intermunicipal, presidido por la representación de Yalina, quien se encarga de la administración del manantial y de su mantenimiento, cuando alguien no cumple con su aporte para el mantenimiento, las autoridades de este municipio están facultadas para cortar el suministro de agua, lo que las coloca en una posición difícil frente a las otras municipalidades.

Cabe señalar que las autoridades de Yalina participan en dos organizaciones intermunicipales, la Unión Liberal de Ayuntamientos y la Unión de Comunidades del Sector Zoogocho; la primera funciona como un órgano de presión política, es más conocida fuera de la región que en los propios municipios que la conforman, sin embargo, ha tenido un peso político importante a la hora de decidir quién ocupará la diputación local o federal del distrito respectivo. Si lo decidiera la dirigencia, podrían convertirse en el medio idóneo de gestión y ayudar a los

municipios que la conforman a conseguir los recursos que por separado les es muy difícil obtener. La posibilidad se entrapa en que no hay una recurrencia de reuniones al año por las ocupaciones de cada presidente municipal, comportamiento que reduce las perspectivas Unión y el aprovechamiento de oportunidades. Mientras tanto, la Unión de Comunidades del Sector Zoogocho nació como una asociación intermunicipal que tenía como principal objetivo la apertura de caminos para la comunicación entre el Sector Zoogocho y la ciudad de Oaxaca. Una vez conseguido el propósito, la asociación se desvaneció y no obstante que resurgió hace pocos años con motivo de gestionar proyectos, no ha tenido el éxito de su primer periodo de existencia.

Organigrama del municipio de Santa María Yalina⁸⁰



v. Tálea de Castro (Distrito de Ixtlán)

⁸⁰ Elaboración propia a partir de datos del Plan Municipal de Desarrollo de Santa María Yalina

Tálea es un municipio conocido a nivel nacional por ser vanguardia en el país en cuanto a telecomunicaciones independientes. Ante la negativa de las grandes empresas telefónicas como América Móvil y Movistar para instalar una antena en su municipio por no serles redituable económicamente, decidieron fundar su propia compañía de telefonía móvil con la ayuda de una organización internacional llamada Rizhomatica, esta organización capacitó a los pobladores para operar una pequeña red de telefonía local que con el tiempo se ha interconectado con operadores como UNEFON, IUSACELL, TELCEL, MOVISTAR e incluso se pueden hacer llamadas a las diferentes ciudades de la Unión Americana. Este proyecto forma parte de los saberes comunitarios y, hoy en día, por su utilidad se está replicando en diversas comunidades de la región porque además es un beneficio de muy bajo costo (0.20 centavos el minuto internacional) en relación con los demás.

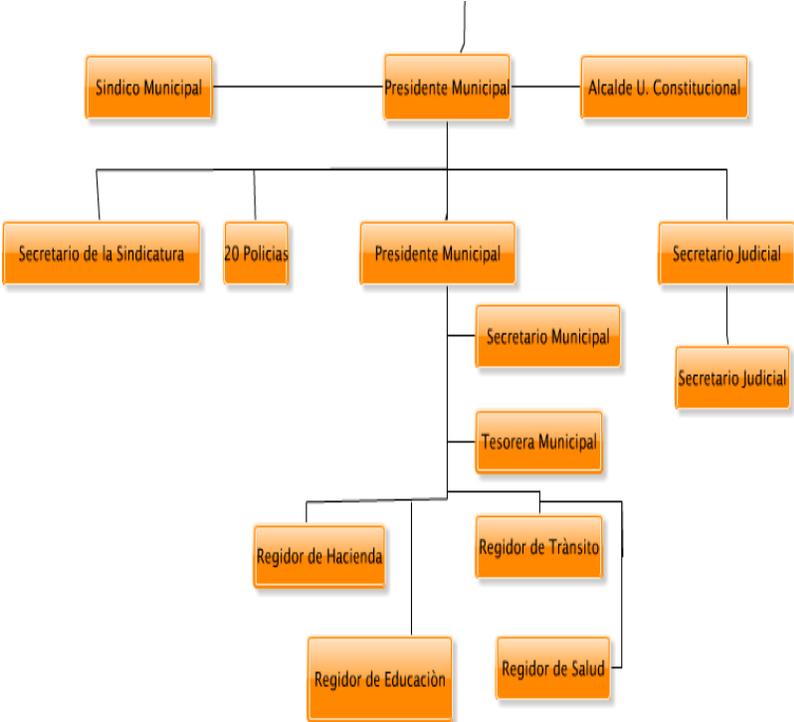
Existe un comité municipal que administra esta empresa, cuyos integrantes fueron designados por la asamblea al igual que la autoridad municipal o los encargados de los servicios religiosos, es decir, fueron electos según los cargos cumplidos con anterioridad y que según la asamblea se consideran personas responsables y de respeto para la comunidad.

La estructura administrativa de Tálea también varía de manera sustancial con respecto a otros municipios, ya que aunque la autoridad municipal únicamente recibe la capacitación que brinda el gobierno del estado para el buen desempeño de las funciones del ayuntamiento y de la administración municipal, el municipio cuenta con cuatro empleados; un asesor contable, la tesorera; una empleada con conocimientos suficientes sobre administración de recursos, el secretario municipal y el secretario de la sindicatura, personas capacitadas para desempeñar sus funciones.

Así, en el municipio Tálea, único caso de la zona en estudio, hay secuencia en la administración municipal al permanecer un pequeño cuerpo administrativo de base trienio tras trienio, lo que representa un modelo específico de continuidad en cargos administrativos claves para la gestión y que, en este caso, favorecen los

sistemas normativos internos, política que hasta ahora han respetado los ayuntamientos como mandato comunitario, impulsando con ello, la buena marcha operativa de los asuntos colectivos y generando valor público al ayuntamiento y a la administración municipal.

Organigrama del municipio de Tálea de Castro



DESEMPEÑO POLÍTICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El centro del debate de este capítulo lo componen tres subtemas fundamentales asociados a la carrera de cargos en los Sistemas de Usos y Costumbres: la importancia del liderazgo y su relación con la administración pública y la gestión de los intereses sociales; las virtudes y problemas del tequio como práctica tradicional y la presencia de instituciones que tienen por objeto la procuración de los derechos humanos; y finalmente, las problemáticas que enfrenta la administración pública particularmente por las penurias financieras y la posibilidad de que el tequio sea considerado, lo más relevante, dentro del marco financiero municipal como la fuente tributaria que señala la Ley de Derechos de los Pueblos y comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

A) Valor público de la elección en el sistema de cargos.

A partir de la elección de las autoridades municipales ya sean civiles, religiosas o de los bienes comunales, la legitimidad se convierte en el baluarte máspreciado para la gestión de los intereses comunes; empero, esta legitimidad se trabaja día con día con miras a ascender en el escalafón de los cargos y a obtener prestigio en el seno de la comunidad. En esta parte se examinan los elementos que los usos y costumbres generan cierto valor público para quienes representan al pueblo.

i. Liderazgo social y caciquismo

El liderazgo social lo construyen miembros activos de una comunidad, no entes externos y se concreta en una sola pregunta: ¿Quién lleva las riendas de la

comunidad? Para contestar este cuestionamiento es necesario revisar paso a paso la historia de la Sierra Norte de Oaxaca con la finalidad de entender quien lleva la dirección y gobierno en los municipios indígenas.

Una forma de liderazgo muy presente en el pasado de las comunidades autóctonas es el cacicazgo; “en la Sierra Juárez proviene desde la época de la reforma (...) periodo en el que a la par de la explotación minera surge un grupo de poder beneficiados de la obtención de minerales que apoya la presidencia de Juárez”⁸¹, grupo que se hace del control de la región y se convierte en un yugo político de grandes proporciones para la región serrana.

Un ejemplo de los caciques oaxaqueños era Miguel Castro, quien Jaime Martínez Luna describe en su libro *Bosques, Liberación y Resistencia* como el poseedor de un patriarcado con notable ascendencia en la economía minera y en la política, ya que era dueño de varios fundos de plata, entre ellos, la riquísima mina La Natividad⁸².

Así como el cacique Miguel Castro, otros más –entre ellos los Meixueiro y los Hernández-, que doblegaron a los municipios serranos y los movilizaron según sus intereses y conveniencias, a cambio cuando las municipalidades requerían alguien que los respaldara y ayudara para la defensa de su territorio comunal, los caciques se encargaban del tema. “Otro aspecto que les ayudó a sostenerse como caciques y que les dio recursos para mantener calmados a los serranos, fue el acaparamiento del comercio de la cabecera de Distrito, que desde 1836 ha ocupado la alcaldía de Ixtlán”⁸³

Muchas veces los caciques eran los únicos que sabían leer y escribir en el pueblo, lo cual los hacía imprescindibles para la comunidad. Esta situación fue cambiando con la aparición de las primeras escuelas en la región. Según Cayetano Esteva: “En 1910 había aproximadamente 46 escuelas en la Sierra Juárez, muchas de

⁸¹ Martínez Luna, J. *Bosques, Liberación y Resistencia*. En Martínez Luna, J. (Compilador), *Textos Sobre el Camino Andado*, CSEIIO, 2013, pág. 148

⁸² *Ibíd.* 149

⁸³ *Ibíd.* 148-49

ellas desaparecieron bajo los efectos de la revuelta, y no es sino hasta 1936 cuando el General Cárdenas visita la zona, que vuelve a surgir un desarrollo formal educativo”⁸⁴. Esto detonó la alfabetización de las poblaciones indígenas de la Sierra y ocasionó que más personas aprendieran a leer y escribir, lo que influyó de alguna forma en que los caciques fueran perdiendo su hegemonía, convirtiéndose los maestros rurales no solamente en los educadores del pueblo, sino también en los nuevos líderes sociales.

Estos nuevos “caciques ilustrados”, como los llama Jaime Luna, permitieron que la vieja estructura organizativa del poder caciquil se desvaneciera y obligara a una participación más amplia de la comunidad. Si bien es cierto que algunos maestros monopolizaron las decisiones que tendrían que ser colectivas, otros se dedicaron a fortalecer la participación comunitaria, quizás esto último explica el fondo del férreo respaldo con el que cuentan dentro de la sociedad Oaxaqueña.

En la mayoría de los lugares donde existía una escuela, solo se enseñaba hasta el tercer grado, quienes querían extender sus estudios tenían que trasladarse a la capital oaxaqueña a continuar su preparación. Como fruto del autoexilio pedagógico surgieron los primeros licenciados, sacerdotes, antropólogos, doctores, militares, e hijos de campesinos, que al regresar con estudios superiores a sus lugares de origen, asumían rápidamente un papel de liderazgo.

La primera lucha que encabezó esta nueva generación de líderes sociales, fue la que las comunidades serranas dieron al gobierno de la república en defensa de sus recursos naturales. Dicho movimiento surgió a raíz de un decreto emitido por el presidente de la república Adolfo Ruiz Cortines, para permitir la explotación forestal en favor de una empresa papelera con capital mayoritariamente extranjero, por lo que las comunidades de la sierra estaban obligadas a vender la madera que obtenían de su territorio a la Fábrica de Papel de Tuxtepec, la cual se los pagaba a precios muy por debajo de lo que se manejaba normalmente en el mercado.

⁸⁴⁸⁴ *Ibíd.* Pág. 150.

A esta situación, se sumó que la empresa contrató a trabajadores michoacanos para explotar la madera de los bosques serranos, por lo que líderes de los municipios serranos realizaron una serie de protestas para conseguir un precio más justo y que fueran los nativos quienes trabajaran en la explotación maderera.

Con las protestas la empresa contrató a trabajadores serranos pero no mejoró el precio, por el contrario, siguió manteniendo malas condiciones de trabajo, continuó sin proveer a los indígenas de los requerimientos básicos para protegerse como parte de las medidas de seguridad a que les obligaba la concesión, lo que ocasionó que las comunidades pasaran de las protestas aisladas a organizarse para defender sus intereses, así surge la *Organización en Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez*

El principal objetivo de esta organización con liderazgo regional era echar abajo aquel mandato presidencial que condenaba a las comunidades a vender su madera a una sola empresa que ellos no habían elegido, y poderla vender libremente a un precio justo o incluso procesarla ellos mismos. La lucha fue difícil, el gobierno respondió tratando de cooptar a los líderes con prebendas económicas o con promesas de apertura de caminos, un anhelo que por décadas tenían muchas comunidades. Hubo algunos líderes que se dejaron cooptar y fueron los caciques que aun persistían, pero las autoridades municipales de los distintos municipios involucrados, asesorados y apoyados por los profesionistas que estaban surgiendo de las universidades del país, aguantaron hasta que se echó para abajo el mandato presidencial y las comunidades serranas fueron capaces de decidir el destino de sus recursos naturales⁸⁵.

Este hecho fue un parteaguas en la historia de la Sierra Juárez, porque los campesinos y los pocos profesionistas que había en ese momento, se convirtieron en luchadores sociales que enfrentaron y lograron derogar un mandato presidencial en la época en que el Partido Revolucionario Institucional tenía

⁸⁵ Los datos sobre este suceso importante en la historia de la Sierra Norte de Oaxaca, fueron obtenidos de la película *Nosotros Los Serranos*, un documental que presentaron como tesis de maestría alumnos del Centro Universitario de Estudios Cinematográficos, la cual fue expuesta en la I Gozona Juvenil Serrana celebrada en Guelatao de Juárez.

instituida la dictadura presidencial en México. A partir de ese momento las autoridades municipales se convirtieron en los líderes naturales de las comunidades, dejando atrás la figura caciquil y la etapa de los maestros rurales como líderes sociales.

Hoy en día, como parte de su liderazgo, las autoridades municipales se encargan de que las cosas en el municipio marchen correctamente y de que el pueblo “camine parejo”. La falta de una remuneración y el sacrificio de su tiempo en asuntos del municipio, hace que los ciudadanos les tengan mucho respeto y les otorguen valor público, lo cual les brinda una legitimidad tan alta, que presumiblemente sea un caso muy particular en los ejercicios del poder en las comunidades indígenas del país.

Este valor público en el liderazgo del ayuntamiento y de la gestión de los asuntos colectivos también depende de la entrega de los asesores que son valiosos sobre todo en tiempos de crisis. El cuerpo de caracterizados es de vital importancia en las decisiones del cabildo porque da certidumbre y las hace posibles. No por nada se integra por quienes tienen la encomienda de velar por el pueblo, “son ciudadanos que ya han ocupado cargos de mucha responsabilidad, que tienen experiencia sobre cómo resolver asuntos o problemas que pudieran existir, tanto dentro de la alcaldía, con otro pueblo o entre los ciudadanos que habitan la comunidad”⁸⁶.

A pesar del acompañamiento y asesoramiento comunitario a través de la asamblea comunitaria y del consejo de caracterizados, el contexto actual y la serie de reformas que se están aplicando en los últimos años desde la Federación, exige que las autoridades municipales no solo conozcan las necesidades de su comunidad, sino también que sepan cómo funciona la administración pública municipal, posean un conocimiento general del marco normativo municipal y a la vez tengan capacidad de liderazgo para emprender acciones en pro del desarrollo.

⁸⁶ Martínez Luna, Jaime. Óp. Cit. Pág. 40

En el actual sistema de usos y costumbres la forma más segura y quizá la única de construir un liderazgo formal es cumpliendo con todo el sistema de cargos, del más pequeño al más importante. Para la comunidad esto garantiza una buena gestión pública municipal ya que supone un conocimiento adecuado del funcionamiento de la administración y de la problemática del municipio.

ii. La carrera pública en el sistema de cargos

Los ayuntamientos de la Región regularmente se componen de 5 funcionarios públicos también llamados concejales: presidente municipal, síndico municipal y regidores: de hacienda, de obras públicas y de educación. En algunos casos el número puede aumentar en función del tamaño poblacional o de las costumbres del municipio. Después de los cargos principales, vienen los cargos auxiliares o de tipo administrativo que son el de secretario municipal, de tesorero, un variable número de policías o de topiles. Ninguno de estos servidores públicos recibe un salario por el cargo y las funciones que desempeñan, todos están de acuerdo en que las funciones de la administración pública municipal son un servicio público que debe realizarse gratuitamente como forma de corresponder a los beneficios recibidos de la comunidad

Como señalamos en el punto anterior, las autoridades municipales, además de convertirse en la autoridad tradicional acompañada de los caracterizados, también encabeza el liderazgo de cada comunidad, es la encargada de impartir justicia y de hacer gestiones y trámites para generar desarrollo comunitario, por tanto en las decisiones electivas de la asamblea comunitaria es muy significativo el hecho de que designe en los cargos más importantes solamente a quienes ya cumplieron con otros cargos en la carrera administrativa o religiosa y que en su desempeño hayan demostrado capacidad directiva y eficiencia.

La duración de cada cargo a nivel estatal va de un año a tres. Como se expuso en el Capítulo dos, en la Sierra Juárez la mayor parte de los periodos de gestión duran un año y medio y en pocos casos un año. En algunos municipios de la zona

los cargos principales duran año y medio mientras que los cargos auxiliares como los mayores y topiles son anuales.

El nombramiento de los ciudadanos que van a ocupar un cargo público o servicio, no es “porque así lo deseen, sino porque es obligación para todos los ciudadanos de la comunidad. Incluso, existen ciertos patrones de participación que dibujan una pirámide a través de la cual el ciudadano va avanzando en jerarquía. Es decir, primero se empieza por cargos menores como son el de topil, hasta terminar con el de presidente o el de alcalde”⁸⁷. Esto convierte a los sistemas de cargos en un tejido de acciones de servicio público de carrera en el que los méritos son el principal impulso para ascender.

Para los ciudadanos, es menester cumplir con todo el sistema de cargos, al cual destinan, aproximadamente, de 10 a 15 años de su vida, su única compensación es la gratificación de la comunidad, lo que genera prestigio no solamente para quien está o ha cumplido con el cargo sino a su familia, pero, la migración y el alto grado de marginación ha vuelto difícil para los habitantes de estas comunidades el desempeño efectivo de algún cargo, ya que éste se convierte en un problema económico para las familias, por lo cual son pocos los que quieren seguir desempeñando los cargos comunitarios por voluntad propia, lo que hace que la comunidad tenga que forzarlos a aceptar cumplir dichas funciones so pena de ser fuertemente criticados y hasta expulsados del pueblo.

Aparte de la autoridad municipal existe otra que funciona paralelamente al sistema de cargos, el comisariado de bienes comunales. Jaime Luna hace una descripción sobre dicha institución:

El comisariado de Bienes Comunales es una autoridad que nació bajo los lineamientos de la Reforma Agraria. Cada Comunidad, cuando se le dota de su título definitivo, automáticamente tiene la obligación de nombrar un comisariado que está integrado por tres de sus elementos y tres del consejo de vigilancia y sus respectivos suplentes. Estas autoridades [sociales] duran en su cargo 3 [años], se

⁸⁷ *Ibíd.* Pág. 154

encargan principalmente de la administración de los recursos de la comunidad, ya sean tierras para el cultivo, centros mineros, bosques, etc⁸⁸.

Los dos órganos, el directivo y el de vigilancia hacen que los cargos en la comunidad aumenten e inversamente el número de ciudadanos disponibles y capacitados para ejercerlos disminuye. A pesar de esta situación, el ayuntamiento y el comisariado de bienes comunales tienen como filosofía el servicio comunitario que, a través del tiempo, ha mantenido a la colectividad organizada. Como ya se ha citado, “el servicio comunitario no se reduce a la realización de cargos; además, los miembros de la comunidad deben participar regularmente en trabajos colectivos y otras obligaciones. Pero si bien todo el mundo está obligado a cubrir un mínimo de funciones comunitarias, solamente una minoría acumula la influencia y el prestigio necesarios para llegar a la cúspide de la jerarquía”⁸⁹.

iii. La asamblea comunitaria y el ayuntamiento

La asamblea comunitaria es el mejor ejemplo de democracia directa, es un espacio donde los habitantes de los pueblos originarios -como lo hacían los terratenientes en la antigua Grecia y los aztecas en sus barrios- se reúnen para consensar las decisiones más importantes de la colectividad. En el pasado por regla se excluía a las mujeres y a los jóvenes de participar en ÉSTAS, sin embargo, esta situación ha ido cambiando poco a poco y cada vez el empoderamiento y participación femenina es más ostensible.

Con la apertura de la asamblea a la mujer y a los jóvenes, se ha convertido en una institución de esencia democrática, ya que es un espacio público en que el pueblo se reúne para tomar decisiones de beneficio colectivo, las que no siempre coinciden con la postura del cabildo municipal e inclusive se pueden contraponer con el marco jurídico estatal o federal. Esto es entendible cuando la legislación externa afecta la vida comunitaria y los intereses colectivos que la misma conlleva. La situación queda mejor explicada con lo que plantea Norberto Bobbio plantea en su *Diccionario de Política*:

⁸⁸ *Ibíd.* Pág. 155

⁸⁹ *Ibíd*em

La apelación de la asamblea, por lo menos como instancia de control sobre el proceso decisonal o como modo de realizar una mayor participación, sirve para impedir las degeneraciones de tipo parlamentarista o de tipo burocrático, y los procesos de tipo oligárquico, que terminan por desconocer o no entender las necesidades reales de la base.

Las degeneraciones de las que habla Bobbio no solamente se dan a nivel nacional, por ejemplo, cuando se otorgan concesiones mineras en territorio indígena sin la previa consulta con los poseedores, sino cuando se atenta contra la ideología del trabajo comunitario por parte de los gobiernos locales. Por estas razones, en los municipios de sistemas normativos internos, la asamblea comunitaria funge como contrapeso -bastante fuerte- a las decisiones arbitrarias del Estado e incluso contra el propio ayuntamiento cuando trata de omitir el cumplimiento de las reglas de juego que desde antaño se ha dado la comunidad. Aquí cobra sentido la frase “**mandar obedeciendo**”.

Como parte de las costumbres, los ciudadanos pueden pedir informes de todas las dudas que tengan acerca del manejo de los asuntos del municipio. El tesorero como costumbre tiene que rendir un informe trimestral a la asamblea sobre los gastos que el ayuntamiento realiza, por lo que es una práctica normal el anotar en un libro todos los gastos efectuados durante el periodo que se informa y cómo fueron reportados a la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado. En otro, el tesorero describe los gastos que se ejercieron de manera clara y entendible para toda la comunidad. Este ejemplo de transparencia y rendición de cuentas quizás no cumpla con todo el andamiaje normativo que impone y exige el gobierno, pero alcanza el objetivo que se busca en los usos y costumbres: transparentar el manejo de los asuntos públicos y que la información esté al alcance de todos los ciudadanos.

Otra costumbre, sin duda buena para la gestión comunitaria, estriba en la obligación de las autoridades municipales indígenas de tener que consultar las decisiones más relevantes, acción que da legitimidad a las acciones del ayuntamiento; pero, esta fórmula entorpece el desempeño político y administrativo

de los funcionarios que entran en choque entre decidir y consultar primero. La práctica puede incapacitarlos en la toma de decisiones por la desconfianza con que se conducen ante el temor de ser fuertemente criticados o cuestionados en la asamblea e incluso destituidos del cargo. Cuando la asamblea se vuelve centralizadora y opresora de la iniciativa de las autoridades civiles y religiosas, se pierden oportunidades por falta de resolución propicia y se provoca que las cosas avancen lentamente ante los ojos inquietos de la misma población, lo cual afecta el valor público del gobierno y la administración.

Por ejemplo, en el año 2014, el cabildo de Guelatao de Juárez decidió mandar elaborar un expediente técnico para pavimentar una calle que se creía era urgente para hacerla más transitable. Al presentarse la propuesta ante la asamblea, la mayoría la rechazó aduciendo que los ahorros del municipio no se gastaran en ello y prefirieron mandar pavimentar una calle donde vivía un niño con discapacidad para que le fuera más cómodo a su madre sacarlo de su casa y llevarlo a sus terapias. De esta manera, aunque el ayuntamiento ya había pagado un recurso para elaborar el expediente técnico, tuvo que desistir de sus planes y someterse a la decisión de la mayoría, lo que finalmente llevó más tiempo y una mayor inversión de recursos.

En aquellos casos en que las autoridades municipales hacen caso omiso de las recomendaciones que los ciudadanos les hacen, éstos no respetan los acuerdos y tratan de persuadir a la comunidad sobre la incapacidad de éstas para desempeñar su cargo o se les buscan actos de corrupción. El escándalo parece el recurso más frecuente para el desquite y la asamblea influenciada o no aplica la revocación del mandato. Este es el desprestigio más brutal que puede recibir un ciudadano en activo dentro del sistema de cargos.

La normatividad estatal aún no reconoce a las asambleas comunitarias esta capacidad revocatoria, sin embargo, es una práctica que se viene ejerciendo en las comunidades indígenas desde hace mucho tiempo. Lo que comúnmente se hace para no contravenir la ley, es nombrar cada tres años a dos administraciones que ocuparán los cargos del ayuntamiento, durante dos periodos alternos: los

elegidos como propietarios estarán la primera mitad del trienio y los que se nombran como suplentes, la segunda mitad. De esta manera si los ciudadanos determinan que los propietarios deben retirarse de su cargo, se adelanta la toma de posesión de los suplentes. La situación se complica cuando son los suplentes son quienes tienen que dejar sus funciones antes de tiempo. Normalmente la población argumenta alguna enfermedad o cualquier otra incapacidad ante la Secretaría General de Gobierno del estado de Oaxaca, para que se permita que los nuevos designados por la asamblea tomen posesión de los cargos.

La práctica comunitaria de revocar el mandato del ayuntamiento no es plenamente reconocida por la legislación oaxaqueña, parece que lo dispuesto en la Constitución federal de que las comunidades y pueblos indígenas tienen derecho a “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”, no alcanza a superar el principio revocatorio del artículo 115 del mismo ordenamiento que faculta a las legislaturas de los Estados a llevarlo a cabo. Ante esta deficiencia legal que afecta la voluntad general de los núcleos étnicos, es recomendable reformar la legislación oaxaqueña que, en esta materia ha sido vanguardista, a fin de que se reconozca dicha práctica, quizás con algunos candados para evitar la repetitividad del proceso revocatorio que, en todo caso, surte efectos negativos en el progreso de la comunidad. Esta posibilidad es una aspiración desde hace muchos años en los municipios indígenas de la Sierra Norte.

Sumado a la falta de reconocimiento de la revocación del mandato por la asamblea comunitaria, los sistemas normativos enfrentan cierto rechazo por una minoría de ciudadanos que amparados en la ley, se niegan a prestar servicio en algún cargo de la comunidad, lo que ha generado un descenso en la participación y asistencia ciudadana en las labores y acciones comunitarias de algunos municipios. Por esta razón, en varios de ellos la asamblea tomó la medida de multar a quienes no asistían y de permitir solo tres permisos por año a cada ciudadano. El problema estriba en cómo regular a los que tienen propiedades en

la comunidad y no asisten ni piden permiso sin afectar sus derechos humanos. Hay quienes en aras de no cumplir con los usos y costumbres recurren a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y aducen, sin pruebas, la afectación de sus derechos. Si bien el miedo a ser multado es un acicate para que la gente asista para completar el quorum necesario y llevar a cabo la asamblea (50% + 1), se necesita volver a concientizar a los ciudadanos de la importancia de su participación e involucramiento en los asuntos principales de su comunidad.

A pesar de la problemática existente, la democratización de las decisiones públicas es parte de lo que busca la nueva forma de gobernar de los gobiernos, aunque es claro que el control excesivo de la asamblea sobre los representantes municipales es una práctica inconsistente en la evolución natural de los usos y costumbres oaxaqueños, acción política que debe superarse para generar mejores ambientes de responsabilidad representativa y así fortalecer la gestión pública municipal.

B) Capital Social y Tequio

Desde el enfoque del capital social es posible valorar las bondades del tequio o trabajo comunitario para beneficio de la comunidad. En este apartado se revisan los aspectos que encierra esta práctica que ha trascendido los siglos, que sigue viva y que resulta una poderosa alternativa ante la mínima repartición presupuestaria que reciben los municipios étnicos de los fondos federales, trasladados año con año a los gobiernos estatales para que a través de la legislatura se cumpla con el mandato de la Ley de Coordinación Fiscal y de la propia ley estatal de la materia.

i. El trabajo comunitario

En la época de la ocupación española, el tequio surgió como un instrumento para cubrir la falta de recursos con los cuales pagar el salario de la mano de obra o cuando no había quien hiciera el trabajo, según relata Jaime Luna:

La Corona prohibió el trabajo forzoso para intereses particulares, pero lo permitió en obras de beneficio común como la construcción de acueductos, caminos reales, y construcciones públicas). Cada indio, sobre todo los bautizados, tenían la obligación de aportar trabajo gratuito; y esto no solo en sus comunidades, sino también en la de los españoles⁹⁰.

Durante el periodo independiente, el tequio dejó de ser -por disposición presidencial- legalmente obligatorio, “el cual subsistió con ese carácter hasta 1857. Juárez dejó la responsabilidad de su distribución justa y equitativa a los alcaldes de barrio”⁹¹. Para Martínez Luna, el presidente Benito Juárez veía a la propiedad comunal de la tierra y al tequio como un obstáculo para el desarrollo, ya que ambas instituciones comunitarias contradecían “esencialmente la Constitución Liberal de Juárez, por lo mismo resultaba obvio que su desaparición respondiese a uno más de los intereses por aniquilar a la comunidad”.⁹²

Las palabras del autor citado anteriormente, sin duda es necesario estudiarlas con cuidado porque fácilmente se puede malinterpretar de que Juárez quería desaparecer el tequio, no obstante lo que Juárez buscaba era desaparecer la obligatoriedad de esta práctica ancestral. En cuanto a las tierras, siempre es más fácil tratar con un solo dueño que con varios, lo cual Juárez y los gobiernos actuales incluso, ven a la propiedad comunal de la tierra como un impedimento para el desarrollo de los pueblos indígenas, mientras que estos últimos valoran al tequio y a las tierras comunales como un elemento de su identidad, sobre todo en los municipios que se abordan en la investigación.

Martínez Luna, define el tequio como una institución de trabajo colectivo que cargó sobre sus hombros el mantenimiento y desarrollo físico y social de la comunidad indígena⁹³.

En muchas partes del estado de Oaxaca, la mayoría de la obras públicas se hicieron con tequios, lo que ayudaba a potenciar los recursos económicos

⁹⁰ Hernández – Díaz, et al. Op Cit. pág. 277

⁹¹ Gonzales Navarro, M. En: Historia Mexicana, Numero 30. 1958, pág. 179

⁹² Martínez Luna, Op Cit. pág. 148

⁹³ *Ibíd*em

municipales y estatales, por esta razón los municipios oaxaqueños prefieren ser ellos quienes ejecuten el presupuesto asignado para infraestructura social y no las constructoras que les impone el gobierno del estado. Aulas en las instituciones educativas, red de agua potable, introducción de drenaje, apertura de brechas, entre otras, son obras que el trabajo colectivo permitió realizar a menores costos.

Actualmente, el tequio o trabajo comunitario es un aspecto muy importante dentro de la vida en comunidad, si en el pasado fue la palanca de desarrollo que llevó a los ciudadanos a abrir la brecha por donde pasaría el camino hacia su pueblo o para escarbar los lugares donde introducir el drenaje, hoy en día el tequio es una forma efectiva en los municipios para mantener las obras públicas en buenas condiciones, para embellecer los lugares públicos o simplemente para celebrar las fiestas, es una tradición que amerita seguirse practicando aunque solo sea como un pretexto para reunir hacer comunalidad.

Hace algunos años quien no asistía al tequio debía pagar una multa que se recogía el mismo día en que se efectuaba el trabajo comunitario y se gastaba en refrescos, cervezas y cigarros para quienes asistían, y su reparto tenía lugar una vez concluida la faena como también suele llamarse a influencias de la Colonia. Recientemente, se dispuso que las multas por este concepto deben pagarse en la tesorería del municipio, donde se lleva un registro de los tequios y asambleas que se realizan, así como de las faltas que tiene cada ciudadano.

El tequio ha rebasado fronteras y aquellos que emigraron a otras ciudades e incluso otro país, se organizan con sus paisanos radicados en el mismo lugar y trabajan juntos para reunir fondos a beneficio de la comunidad de donde son originarios, demostrando que en su sangre está impregnada la esencia del trabajo colectivo. También está el caso reciente de los tequios que organiza la delegación Tlalpan en el Distrito Federal, que tienen como objetivo mejorar la imagen de la demarcación, siguiendo con la línea del trabajo colectivo para beneficio común.

La institución de trabajo comunitario está bastante arraigada entre los indígenas, a pesar de que en sus orígenes tiene tintes opresores, con el tiempo lo adaptaron a

sus necesidades para que dejara de ser una forma de sometimiento y se convirtiera en un instrumento para salir adelante. Que la delegación Tlalpan lo haya retomado como política pública habla de lo exitosa que es esta práctica uso-costumbrista, ya que fomenta el involucramiento de los ciudadanos en los problemas públicos dentro del territorio local y los ayuda a generar consciencia sobre vivir en colectividad. Por ejemplo, cuando con el tequio se limpia un camino lleno de basura y se chapea la hierba, aquellos que participan en la tarea difícilmente volverán a tirar basura en ese lugar o dejar en el parque sus desechos, ya que ellos mismos lo tendrán que limpiar en un próximo tequio.

El trabajo colectivo no significa quitarles a las autoridades la responsabilidad de sus funciones –como los servicios públicos- que tienen que prestar, es una manera de que el individuo se haga responsable del entorno en donde vive y que participe junto con sus representantes en actividades que busquen alcanzar el bien común. Es una manera de cooperación y solidaridad donde el individuo se hace responsable del entorno en donde vive y que, en todo caso, participe junto con sus representantes en actividades que busquen alcanzar el bien común. Es en este contexto en que enraiza la formación pública en la subjetividad de las personas, en algunos municipios, también participan los alumnos con sus maestros en las tareas comunitarias como la limpia y recolección de baura en caminos vecinales y calles, es decir, existe escuela empírica que da como resultado individuos conscientes y con argumentos para servir en el sistema de cargos de manera ascendente

En resumen, el trabajo colectivo o tequio es una práctica que ha sido exitosa, donde los pueblos indígenas promueven su propio progreso a través de su participación en actividades que buscan mejorar su calidad de vida, por ende, se ha convertido en una aportación, como modelo de política pública en los usos y costumbres y para el resto del país. En la lógica de la permanencia de las instituciones buenas para el individuo y la sociedad, esta práctica debe conservarse, fortalecerse y, en su caso, adecuarse a los nuevos tiempos porque permite sumar y multiplicar esfuerzos y recursos.

ii. La Solidaridad Vecinal

En los municipios indígenas que se rigen por partidos políticos en la elección de sus representantes, cuando las elecciones terminan, los ciudadanos que votaron por el candidato que perdió se convierten en los más férreos críticos del gobierno electo, señalando cada uno de sus errores e incluso exagerándolos para desacreditar las acciones del presidente municipal, acciones que promueven la división social. En los usos y costumbres, por el contrario, cuando la asamblea general determina quienes serán sus próximas autoridades, todos los ahí presentes se acercan a los nombrados para felicitarlos y mostrarles su respeto, poniéndose a su disposición y manifestando su compromiso de participar en todas aquellas actividades a las que la nueva autoridad convoque.

El nuevo gobierno, conocedor de la realidad de su comunidad sabe de antemano que no solamente cuenta con el tequio como instrumento para potenciar el bienestar social, también cuenta con la solidaridad de los vecinos y de los ayuntamientos circunvecinos. La solidaridad vecinal recibe el nombre de *gozona*⁹⁴, que es una palabra proveniente del idioma zapoteco y significa ayuda mutua, una de las costumbres más emblemáticas de los pueblos regidos por sistemas normativos de carácter interno.

Por el número de población total que tienen, en las municipalidades serranas no existe un cuerpo de protección civil, bomberos ni una corporación municipal de policía, solo los topiles cuyo número es reducido, sin embargo, cuando se presentan fenómenos naturales atípicos como lluvias excesivas, inundaciones o como las fuertes corrientes de viento del mes de Marzo del 2015 que levantaron los techos de lámina de algunas casas en varios municipios de la Sierra Juárez, los ciudadanos salieron inmediatamente a apoyar a quienes resultaron damnificados, coordinados por la autoridad municipal. También cuando se

⁹⁴ La gozona es un concepto utilizado popularmente en la región que implica la participación de los ciudadanos a través de distintas formas

presentan incendios en los bosques que se encuentran en territorio municipal, son los mismos vecinos quienes por costumbre y propia voluntad, apoyan a los funcionarios municipales encargados de atender este tipo de eventualidades: en principio, es el síndico quien coordina las cuadrillas para combatir y apagar el incendio, hasta que llegan los especialistas de la CONAFOR para dirigir los trabajos, acción de coordinación intergubernamental que involucra a los municipios indígenas y algunas instituciones del gobierno estatal y federal con la participación comunitaria.

En este último ejemplo, podemos observar que la solidaridad vecinal no sólo es un valor de trascendencia comunitaria o de comunalidad sino una forma en que la sociedad civil auxilia a la administración pública municipal, con el único fin de que cumpla cabalmente con los servicios públicos a que está obligada. Por supuesto, la solidaridad vecinal es una costumbre muy propia de la región, y difícilmente podría aplicarse en otras partes del país por la falta de una filosofía de servicio comunitario, no obstante, puede ser, junto al tequio, un referente de las mejores prácticas de participación ciudadana a nivel local.

iii. Migrantes y cumplimiento de sus obligaciones comunitarias.

Para entender la migración de la Sierra Juárez hacia otras partes del territorio mexicano o al extranjero, considero pertinente comenzar por LA MIGRACION O braserismo, flujo migratorio que se dio durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, consistente en una oferta hecha por el gobierno estadounidense para facilitar el traslado de trabajadores agrícolas a los campos de Estados Unidos ante la falta de mano de obra que había en ese país.

Muchos mexicanos, entre ellos serranos, aceptaron el ofrecimiento para ganar en dólares, lo cual desde su perspectiva mejoraría su situación económica. Desde ese entonces, los envíos de remesas del extranjero fueron la principal fuente de ingresos, no solo en la serranía oaxaqueña, sino en las ocho regiones del estado y en muchas otras entidades federativas y municipios del país.

La migración fue un nuevo reto para los usos y costumbres, ya que al estar los ciudadanos ausentes no podían cumplir con sus cargos como cuando estaban en la comunidad. Con esta nueva situación, los municipios por sistemas normativos internos se enfrentaron a una nueva disyuntiva; excluir del sistema de cargos a los que migraron o reformar su reglamento interno para incluirlos. Al principio se les obligaba a los migrantes a viajar de regreso a sus lugares de origen para cumplir con los cargos que se les otorgaban aun estando lejos, éstos, ante la presión de su familia y de la comunidad, volvían aunque tuvieran que renunciar a los beneficios de su trabajo, los que no lo hacían perdían sus derechos como ciudadanos y en algunos casos, si tenían propiedades, estas pasaban a formar parte del común que administraba el ayuntamiento.

Dichas medidas fueron una carga para aquellas personas que sentían apego por su tierra, pero que no podían dejar su empleo para ir a prestar servicio a su municipio o agencia municipal por cuestiones económicas. Lo que hicieron los migrantes fue organizarse en clubes o asociaciones para reunir fondos en beneficio de su comunidad. Con estos recursos se llevaron a cabo las primeras obras públicas de mejoramiento social -después de la llegada de electricidad a la mayoría de las comunidades-, entre las que destacan, la pavimentación de calles, la reconstrucción de los templos en las poblaciones donde se requería y la edificación de oficinas dignas para la autoridad municipal. Estos aportes fueron reconocidos por el gobierno del presidente Vicente Fox con la aplicación del Programa 3 x 1 para migrantes, programa que se distinguió por involucrar a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal en la aportación oficial, así por cada peso que aportaban los clubes de migrantes, los gobiernos ponían tres.

A pesar de esta medida, en la memoria colectiva indígena existe hoy en día un agradecimiento especial a los migrantes porque las remesas fueron y han sido un paliativo a la miseria que se vivía y desafortunadamente se sigue viviendo en el campo mexicano y han ayudado a salir de la pobreza extrema a muchas familias, incluso antes de que aparecieran programas de asistencia social. El papel solidario de los migrantes fue y ha sido fundamental en el desarrollo comunitario,

al mismo tiempo que cumplió y cumple, con creces, su aportación a las funciones del Estado donde éste poca presencia tiene.

En la actualidad, en los municipios serranos se acostumbra que las autoridades electas se vayan a presentar con los comités de sus conciudadanos radicados en la ciudad de Oaxaca y en la ciudad de México para que establezcan comunicación con los que habitan en los Estados Unidos. Dichos comités gozan de solidez en relación con el número de migrantes de los pueblos, donde la emigración es poca, es difícil que tengan comités o clubes fuera de su territorio.

Dos ejemplos de una buena organización de migrantes son los municipios de Totontepec y Macuilianguis. En el caso del primero el periodo de gestión municipal dura solamente un año, por lo que el cargo en el comité de radicados en la ciudad de Oaxaca y la ciudad de México dura también un año, lo que quiere decir que los tiempos de responsabilidad se han homologado. En este lugar se acostumbra que las autoridades electas hagan una reunión en la capital del estado y otra en la ciudad de México para presentarse con sus paisanos radicados en las dos distintas ciudades y se pongan a su disposición. Dichas reuniones son todo un rito porque en ellas se efectúa un saludo en lengua mixe, que solo las autoridades principales pueden hacer y que simboliza respeto y aprecio hacia quien va dirigido, mientras que los anfitriones pronuncian oraciones en el mismo idioma para pedir que a los nuevos funcionarios públicos les vaya bien. En este municipio la coordinación entre la autoridad municipal y los comités externos es bastante provechosa, lo que ayuda a obtener recursos con las actividades de los comités involucrados, además de que algunas personas la apoyan para realizar gestiones en dependencias públicas y fundaciones en beneficio de la comunidad⁹⁵.

Por su parte, San Pablo Macuilianguis es un municipio zapoteco que tiene más pobladores viviendo fuera de su territorio que los que habitan normalmente en él, por lo que han tenido que reformar sus usos y costumbres a efecto de integrar a los que viven fuera de la comunidad, de lo contrario el sistema normativo indígena

⁹⁵ Alcántara Núñez, Honorio. Usos y Costumbres; Vivencias y Convivencias de un Alcalde Mixe, CONALCULTA, México, 2004. Pág. 55

sería insostenible. El comité que más sobresale es el de California, EUA. Muchos de los que integran o han integrado este comité nacieron en aquel país, sin embargo sus padres sembraron fuertes lazos de cohesión con la tierra donde ellos nacieron. Es por ello que los Macuicalifornianos –como ellos mismos se autonombran- están al pendiente de los asuntos de Macuiltianguis y participan siempre en las asambleas de la comunidad, aunque sea a distancia. En el libro *Dilemas de la Institución Municipal*, se recoge un ejemplo de esta situación;

Recientemente, en 2004, para garantizar el derecho de todos sus ciudadanos a elegir a sus autoridades municipales, idearon un novedoso mecanismo, realizaron asambleas simultaneas en Macuiltianguis y en un salón en Los Ángeles, California, Estados Unidos (LA). Una vez designada la terna de quienes competían por la presidencia municipal, se les comunico a los migrantes reunidos en Los Ángeles. Se realizaron entonces votaciones simultáneas. El resultado de la asamblea de migrantes se transmitió vía fax y se sumó a los votos contabilizados en la Asamblea General Comunitaria que se realizaba frente al palacio municipal como marca la costumbre. La experiencia la repitieron en la elección de su comisariado de Bienes Comunales.⁹⁶

Otra de las consecuencias de la migración, fue el empoderamiento femenino. En la época del braserismo y en décadas posteriores, la gran mayoría de los migrantes eran varones, por lo cual era muy común que en las comunidades solo habitaran mujeres, personas de la tercera edad, niños y uno que otro joven. Ante esta situación el número de jefas de familia aumentó considerablemente, las que antes eran solo amas de casa pasaron a ser ciudadanas activas y con ello asumieron sus responsabilidades políticas ante la asamblea comunitaria. También fue más común ver mujeres en el tequio, al igual que en todos los asuntos de la comunidad. Poco a poco las mujeres fueron escalando en el sistema de cargos y, como ya se habló en capítulos anteriores, han logrado llegar a los cargos principales, por eso hoy en día es normal que en la asamblea comunitaria sean propuestos liderazgos femeninos para ocupar los cargos principales.

⁹⁶ Hernández - Díaz et al. Op Cit. pág.152

En definitiva, la migración de los oaxaqueños rebasó el marco normativo de los sistemas de usos y costumbres. Ante esta situación los pueblos originarios han tenido que hacer cambios y reformar sus normas internas para mantener su autogobierno, ya sea modificando el sistema de cargos y revisando el bando de policía y buen gobierno, o permitiendo la participación de todas y todos y ayudándose de la tecnología para seguir tomando las decisiones más importantes en colectividad. De esta manera una problemática que amenazaba la subsistencia de la comunalidad se convirtió en un elemento detonante de cambios en el derecho consuetudinario oaxaqueño.

C) Gestión pública municipal y su problemática en la Sierra Norte

Se sostiene que el municipio es la entidad política de mayor cercanía a la sociedad, sin embargo, también es reiteradamente reconocido que el gobierno municipal no tiene las capacidades institucionales suficientes para gestionar con mayor diligencia los asuntos colectivos de lugar. Esta situación se aprecia con mayor preocupación en los municipios indígenas del país y en especial en los municipios oaxaqueños, entre ellos los de la Región serrana.

i. Dificultades Financieras

Además de los problemas de migración, pobreza y escasa capacidad institucional y administrativa que ya hemos tratado en esta investigación y que trata de superarse poniendo acondicionando los sistemas de cargos, los municipios serranos enfrentan otra problemática, la dificultad en los ingresos en la hacienda municipal. Casi todos los que analizan los usos y costumbres focalizan su atención a la organización social y política, olvidándose de la parte económica, razón por la que hay poca información sobre las dificultades financieras a las que se enfrentan los ayuntamientos. Quizá el último acontecimiento importante para mejorar los ingresos municipales haya sido la aparición de los ramos 28 y 26, este último cambiado posteriormente por el ramo 33. La decisión, aunque buena para los municipios con gran población, no tiene los mismos efectos en los municipios rurales, principalmente en los pequeños ya sea por su territorio o número de

habitantes y que además son muy débiles en ingresos propios, las dos variables fundamentales en la distribución que a nivel estatal realiza la legislatura local.

Por tanto, la situación de las finanzas públicas en los municipios de sistemas normativos internos, tiene serias complicaciones, ya que su capacidad recaudatoria es casi nula, lo cual los hace financieramente dependientes hasta en un 99 por ciento de las transferencias federales que reciben. Siguiendo la línea de argumentos de Hernández-Díaz, diría que los municipios rurales que se debaten en la pobreza, con actividad económica precaria y con propiedad de la tierra social, son los que están condenados a seguir sufriendo las consecuencias de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal irracional y discriminatorio⁹⁷.

Estos principios parecen no concordar con el reparto que hace el gobierno federal de los ingresos nacionales a estados y municipios como una forma de propiciar el desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país. La medida ha dado lugar a que la vida en el campo sea cada vez más difícil de vivir, sobre todo en las entidades federativas con mayor número de habitantes indígenas que habitan en comunidades y municipios no representativos política y económicamente y con un alto porcentaje de su territorio bajo el régimen de propiedad social de la tierra. Por ejemplo, en Oaxaca el 75% del territorio es de propiedad ejidal o comunal, lo que explica la debilidad recaudatoria, sobre todo del impuesto predial que es la principal carga impositiva que aplican los ayuntamientos⁹⁸.

De lo anterior, “se puede apreciar que la cantidad de recursos que ingresan a la hacienda municipal es muy baja”⁹⁹, pero la culpa es principalmente del gobierno federal, al aplicar una fórmula inapropiada en el cálculo de la asignación de recursos ya que no contempla las características o tipología municipales y mucho menos las que identifican a los municipios regidos por usos y costumbres;

⁹⁷ Lo que contradice a postulados del artículo 1º de nuestra Carta Magna y de los tratados internacionales que ha firmado el gobierno mexicano en materia de derechos humanos que no podrá que contradice los postulados del artículo 1º de nuestra Carta Magna y de los tratados internacionales que ha firmado el gobierno mexicano en materia de derechos humanos que no podrá restringir ni suspender la autoridad sino que, por el contrario, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, según los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. restringir ni suspender la autoridad sino que, por el contrario, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, según los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

⁹⁸ Hernández – Díaz, et al. Op cit. pág. 277

⁹⁹ *Ibíd*em

Este (la mala recaudación) ha sido uno de los factores por los que las participaciones federales que reciben también sean bajas, puesto que en la fórmula para calcular la asignación de recursos a los ayuntamientos se considera: población, grado de marginación, una constante predeterminada y los ingresos propios de los municipios¹⁰⁰.

Aquí es donde entran en juego las formas de organización que tienen los indígenas oaxaqueños, lo cual destaca Hernández–Díaz de la manea siguiente:

En las comunidades Oaxaqueñas la aportación de su población a los Ayuntamientos es más alta de lo que se reconoce. Situación que tiene que ver con sus particulares sistemas de organización política y social, en la que la prestación de los cargos tanto en el Ayuntamiento como en otros comités y servicios se garantiza por la gratuidad¹⁰¹.

ii. El tequio como alternativa

Los primeros cambios en la legislación del estado de Oaxaca en materia de los derechos indígenas que consagra el multicitado artículo 2º de nuestra Constitución Federal, han permitido que en materia de los regímenes de usos y costumbres el tequio sea reconocido como una forma de ingreso en las finanzas municipales, circunstancia que supera la anterior visión gubernamental y que permite, ahora, a los ayuntamientos obtener un poco más de recursos del Sistema de Coordinación Fiscal que enfatiza sobre los ingresos propios del municipio como una variable central en la distribución de los recursos financieros que transfiere el gobierno federal a los municipios.

Sin embargo, como este reconocimiento lo hizo el legislador en una ley no tributaria se requiere el mismo legislador lo incorpore como parte del Código Fiscal Municipal, porque, en efecto, lo dispuesto por el artículo 43 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas es un avance determinante para incrementar la recaudación municipal:

¹⁰⁰ *Ibíd*em

¹⁰¹ *Ibíd*em

Las autoridades –dice la ley- de los pueblos y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad, según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados como contribuciones municipales¹⁰².

Hasta ahora, en la realidad recaudatoria los tequios todavía no son considerados como contribuciones aunque sí se reconocen como ingresos las multas que aplica la asamblea general a quienes no cumplen con esta obligación. Hay voces en contra esgrimiendo que dicha práctica como ingreso violenta las garantías individuales de las personas, por lo que no puede convertirse en fuente contributiva de la hacienda pública municipal.

Pero el tequio es una fuente importante de energía social que procura el bien común y que de no existir, el gasto lo tendría que hacer la autoridad municipal o quedarse la situación o el servicio público sin atender, lo que provocaría seguir en las mismas condiciones de adversidad y retraso. Dada esta realidad y el peso altamente positivo del trabajo comunitario en el progreso de pueblos y comunidades indígenas, existen pronunciamientos porque el tequio sea reconocido como un impuesto en el marco normativo de las finanzas municipales. Un caso reciente es el de Palau M. quien sostiene, que el tequio genera valor económico y que por tanto es prudente se reconozca su existencia dentro de las obligaciones tributarias en los municipios regidos por usos y costumbres¹⁰³. Esta posición sostiene nuestra investigación y debe hacerse bajo los principios de generalidad, proporcionalidad e igualdad que debe tener un impuesto.

Para calcular la dimensión de lo que se ahorran los municipios con el tequio, es necesario revisar un ejemplo que Hernández-Díaz señala en su libro:

¹⁰² H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, pág. 11, consulta del 23 de agosto del 2016, de www.congresoaxaca.gob.mx> legislación.

¹⁰³ Palau, M. (2011) El tequio: impuesto municipal por usos y costumbres, Tesis de Maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 232.

En Santa María Yavesia -municipio perteneciente a la Sierra Juárez- durante el 2005, con la finalidad de combatir la plaga que asolaba a sus recursos forestales, durante tres meses los comuneros sostuvieron tequios diarios en los que participaban 30 personas. Si consideramos que el jornal en la zona se pagaba en ese entonces, como mínimo, en 80 pesos (en 2016 está en 150 pesos), estaríamos hablando de 2,400 pesos diarios; por los tres meses nos arrojaría 216,000 pesos; cifra similar a la que este municipio recibe anualmente por el ramo 28. Situación que no ha sido considerada por la legislación¹⁰⁴.

En la mayoría de los municipios de la sierra, el número de días que se dedica al trabajo colectivo es de quince, de manera anual, en promedio la cantidad de personas que participa varía de acuerdo al número de ciudadanos de cada comunidad y lo mismo pasa con el monto de la multa por inasistencia, el cual se establece a criterio de cada asamblea comunitaria y la dificultad del trabajo que se haya realizado. Es difícil tener una cantidad exacta de tequios anuales, debido a que éstos dependen de las necesidades de cada comunidad.

Así pues, de acuerdo con lo que establece el artículo 4 del Código Fiscal Municipal de que “Solo la ley puede Crear, modificar o suprimir contribuciones, definir el hecho generador de la relación tributaria, fijar la tasa del tributo, la base de su cálculo e indicar el respectivo sujeto pasivo”, es pertinente contextualizar los mismos términos que contempla el mencionado Código Fiscal Municipal, en el ámbito del trabajo comunitario o tequio:

Sujeto pasivo del tequio

Actualmente la obligación de asistir al trabajo colectivo recae en los individuos que tienen 18 años o que siendo menores de edad han contraído matrimonio y solo se excluyen de la obligación a los ciudadanos cuando:

- a) Se encuentran estudiando. Puede ser el nivel medio superior, superior o algún posgrado.
- b) Forman parte de un núcleo familiar. En este caso solo un conyugue está obligado a participar, papel que regularmente desempeña el varón.

¹⁰⁴ Hernández-Díaz, et al. Op. Cit. Pág. 281

- c) Han cumplido con todo el sistema de cargos. En este caso el contribuyente presenta una carta de retiro a la asamblea comunitaria que al aceptarla, lo exime de sus obligaciones comunitarias.
- d) Se tiene una edad avanzada. En este caso la asamblea sigue el procedimiento de un ciudadano que ha cumplido con todos sus cargos, regularmente la edad de retiro es a los 60 años.
- e) El ciudadano padece alguna discapacidad física o mental que no le permite participar en el trabajo colectivo.

Al reconocerse el tequio como contribución fiscal por la legislación tributaria será necesario que las autoridades municipales de los pueblos y comunidades indígenas junto con el gobierno del estado replanteen quienes son jurídicamente hablando los sujetos pasivos de cobro para emparejar los usos indígenas con los criterios de la doctrina fiscal. A continuación se presenta una propuesta de cuáles podrían ser los criterios:

El Objeto del tequio

Satisfacer las necesidades colectivas municipales, proteger los recursos naturales y garantizar el bien común. Dichas actividades comprenden: mantener limpios y en buenas condiciones los espacios públicos, apertura y mantenimiento de caminos vecinales, construcción y conservación de obra pública, combate contra incendios y enfermedades del bosque, principalmente.

Base

Se determinaría respetando la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y de acuerdo a las necesidades de la comunidad, tomando como base al costo de la construcción o realización de la obra requerida.¹⁰⁵

Tarifa

El tequio es un trabajo no remunerado que se mide por días o jornales trabajados, los cuales varían dependiendo de las necesidades o requerimientos de la acción a

¹⁰⁵ Palau, M. Óp. Cit. Pág. 229

realizar en el municipio. El valor otorgado a cada día o jornal de trabajo colectivo dependerá de la tarifa que establezca la asamblea comunitaria. De reconocerse el tequio en la legislación tributaria tendría que definirse un valor monetario único por cuestiones de certidumbre y funcionalidad.

Es necesario mencionar que el tequio no es la única contribución que manejan las comunidades pertenecientes a los sistemas normativos internos, también está el dinero que aporta cada ciudadano obligatoriamente para llevar a cabo la feria anual de la comunidad, las multas por no asistir a las asambleas comunitarias aunque sí ingresa como parte del erario municipal, el trabajo que realizan los ciudadanos que ocupan un cargo sin salario y la cantidad que aportan anualmente los comités de migrantes, los cuales pueden llegar a triplicar lo que el municipio recibe anualmente de participaciones. Todo esto se puede conceptualizar como obligaciones tributarias de los municipios regidos por usos y costumbres. Sin embargo, queda claro que el trabajo colectivo es, quizás, el que más posibilidades tiene de reconocerse como una fuente de ingresos en la hacienda pública municipal.

Palau Calderón, en *El tequio: impuesto municipal por usos y costumbres* propone, a la par de una reforma constitucional, crear una ley estatal donde se reconozca la existencia de las obligaciones tributarias en los sistemas normativos internos:

Dicha ley –dice la autora- deberá definir los elementos básicos de la contribución, que aunque procede de una norma consuetudinaria, tiene todo lo necesario para representar una fuente de ingresos amplia para los municipios, sirviendo para el desarrollo de la comunidad¹⁰⁶

Como ya se mencionó anteriormente, la propuesta de esta investigación camina por el mismo sendero de cambiar las reglas para que atiendan casos desiguales, pues no se trata de pedirle al gobierno un acto de benevolencia política o de ayuda social, se trata de reconocer nuestra diversidad cultural, de abrir brechas a la justicia para los integrantes de los pueblos originarios y los migrantes que con

¹⁰⁶ Pág.232

su propio esfuerzo se han dado a la tarea de sacar adelante a sus comunidades, esfuerzo que debe ser reconocido constitucionalmente y reglamentado en las leyes secundarias.

iii. Avances y Retrocesos

La administración pública municipal en los usos y costumbre y por ende el servicio público de carrera en los sistemas de cargos han tenido transformaciones en los últimos tiempos, cambios que han fortalecido ciertos aspectos de la vida comunitaria y dejado que avancen poco a poco otros de vital importancia para la democracia neoliberal y para la plena protección de los derechos humanos. En todo ello, se aprecia que los indígenas, aunque siguen anteponiendo sus costumbres, prácticas y necesidades más sentidas sobre las directrices que marcan el gobierno federal y estatal, no dejan de reconocer que es necesario cambiar para evitar el aislamiento y la discriminación en las acciones públicas para mejorar su nivel de vida colectiva y a la vez seguir siendo los *mexican curios* para el turismo y para los compromisos internacionales del gobierno mexicano.

Sin embargo, hay situaciones que los usos y costumbres los sistemas de cargos no han podido resolver, problemas que no son del ámbito administrativo sino político. Uno de los más importantes es que han descuidado el papel que pueden jugar los actores políticos municipales en la arena regional y estatal, por lo que la diputación, ya sea local o federal, sigue secuestrada por los partidos políticos y sus élites, especialmente por el Partido Revolucionario Institucional que, a través de un cacicazgo político representado en diversas figuras y organizaciones a lo largo de varias décadas, impide el ascenso de políticos locales provenientes del servicio de cargos, lo que trunca el servicio público de carrera fuera del seno municipal, por más prestigio que se tengan los actores. Esta pelea debe darse sin enconos ni mezquindades con la organización intermunicipal de los sistemas tradicionales.

En el caso de la Sierra Juárez, Cándido Coheto Martínez, diputado federal y presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados en la

LXIII Legislatura, que se forjó en la época del cacicazgo ilustrado de los maestros rurales y quien a través del despilfarro de recursos públicos obstaculizó que los liderazgos surgidos de la carrera de cargos en las distintas comunidades de la Región pudieran aspirar a ocupar cargos de representación popular como lo es una diputación. Esto es lamentable ya que ser presidente municipal en los usos y costumbres, significa haber recorrido todo el servicio de carrera que forman los sistemas de cargos, también representa haber participado en organizaciones intermunicipales a nivel regional, lo que concientiza a los líderes indígenas de la problemática local y regional.

Han existido casos sobresalientes de presidentes municipales que brillaron por su eficaz desempeño público y por su conocimiento del derecho consuetudinario, por ello han ocupado la presidencia de la Unión Liberal de Ayuntamientos de la Sierra Juárez y la Unión de Comunidades del Sector Zoogocho, entre quienes figuran Joel Aquino, del municipio de Yalalag; Eliezer Martínez de la Villa, del de Capulalpam de Méndez, y Omar Lara Juárez, del de San Juan Chicomezuchitl, quienes han revolucionado la forma de hacer política en la Sierra Juárez, sin embargo, no han logrado continuar con su carrera política por los motivos que ya se han abordado. Ante esta situación, la idea de diputados indígenas, electos por una multiasamblea de municipios indígenas, cobra fuerza que, de ponerse en práctica, acabaría con la representación simulada que actualmente existe en el Congreso del Estado de Oaxaca o en el Congreso de la Unión.

Alejada de la política partidista, la asamblea comunitaria, hoy más que nunca, tiene un papel fundamental como órgano colectivo de toma de decisiones, por dos razones básicas: a) porque la asamblea general es una institución reconocida por las leyes oaxaqueñas y por la norma suprema de la Nación aunque sea de manera marginal, y b) porque de lo que en ella se acuerde, depende el desarrollo o atraso de los municipios, es decir, su importancia decisoria es calve en la comunidad. Pero, si solo se sigue cuidando el terreno municipal de la entrada de los partidos políticos y no se trabaja organizadamente a nivel regional, aun conviviendo con dichos partidos, entonces las cosas seguirán igual que ahora en

la esfera de la democracia representativa, donde todos tenemos derecho a participar. Es un hecho real que la organización es poder y que por ello, tanto las autoridades estatales y federales como los actores políticos, opondrán mil pretextos para limitarla o evitarla. A pesar de esta amenaza, también real, no puede dejarse de lado la lucha por cambiar este patrón de la política de Éélites.

Otro eslabón ya tratado con amplitud son los atributos del tequio y su vigencia a pesar de las denostaciones públicas y privadas que ha tenido tanto en la academia como en la política. Su aceptación en el andamiaje legal de Oaxaca lo transforma de una institución informal a una institución formal, lo que significa que se reconoce su vÀalidez social como norma de conducta individual y colectiva. Sólo falta que los representantes populares locales se concienticen para que se establezca en calidad de fuente contributiva en las finanzas municipales, cerrando así el círculo virtuoso que abrió la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas para el Estado de Oaxaca. La idea del tequio reconocido legalmente no queda ahí, puede ser la plataforma para que los gobiernos municipales puedan celebrar convenios intermunicipales con base en el trabajo comunitario, ante la insuficiencia de presupuesto en los distintos municipios indígenas.

En este mismo sentido, la carrera administrativa-religiosa que comprende el sistema de cargos, podría consolidarse como una brecha del sistema profesional de carrera, si además del tequio que cuenta como uno de los requisitos para ser autoridad, las asambleas comunitarias aceptan que los integrantes del ayuntamiento: presidente, síndico y regidores, y otros servidores públicos reciban una remuneración en calidad de incentivo, aunque sea muy modesto. Esto permitiría mejorar el desempeño en la gestión y trabajo de tiempo completo. Asimismo, las asambleas comunitarias deben empujar a sus autoridades para que salgan sin restricciones, pero con controles de transparencia y rendición de cuentas, a la ciudad de Oaxaca o a la de México para realizar trámites y obtener recursos frescos: económicos y en especie. Esta apertura estimulará la participación política y administrativa, bajo la costumbre vigente de que todo ciudadano tiene la oportunidad de llegar a ocupar los cargos principales, con la

condición de que haya demostrado capacidad y entrega en el desempeño de los cargos anteriores. Los pueblos y comunidades indígenas deben aprovechar los espacios políticos que abre la democracia y también empujar a sus líderes a que se actualicen y capaciten en el conocimiento de la normatividad municipal y en el quehacer de la administración pública contemporánea.

4-. ENTRE LA NECESIDAD DEL CAMBIO Y LA TRADICIÓN POLITICO-ADMINISTRATIVA

Para concluir el tema de análisis propuesto, es menester hacer un replanteamiento sobre los factores que se derivan del entramado legal que el Estado ha construido en materia de pueblos y comunidades indígenas del país y que en el estado de Oaxaca han tenido repercusiones en el sistema jurídico local, donde con antelación ya se reconocían dos caminos para la elección de los ayuntamientos: a) el de los partidos políticos y b) el de sistemas normativos internos. Con esta base se plantean algunos escenarios sobre el ambiente en que se pueden desarrollar las dos categorías en estudio con el propósito de esquematizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas a que se enfrentan.

A) Constitucionalidad de los sistemas normativos o usos y costumbres

Cuando se analizan con profundidad los cambios a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente las reformas al artículo 2º que comprende el marco regulatorio de los derechos indígenas desde el punto de vista del deber ser, hay mucho que discernir, objetivo que pretende este apartado.

i. Reconocimiento de los sistemas tradicionales

El movimiento indígena surgido en varias partes de Latinoamérica, donde México tuvo fuerte atención internacional a partir de 1994 con el levantamiento armado que encabezó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas y cuyas repercusiones beneficiaron a los distintos pueblos étnicos del país, tuvo en el contexto nacional, sus antecedentes más visibles a partir de la década de los setenta del siglo pasado. En esta movilización indígena, Oaxaca fue “semillero de organizaciones regionales indígenas: la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), integrada por zapotecos; la organización de yalaltecos de la Sierra de Juárez, que lucha contra el cacicazgo; la Coalición de Promotores Indígenas Bilingües con miembros de casi todas las etnias de la entidad; la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo

Social de la Sierra Juárez (Odrenasij), también zapoteca; el Comité de Defensa de los Recursos Naturales y Humanos Mixes (Codremi); el Comité Organizador y de Consulta para la Unión de los Pueblos de la Sierra Norte de Oaxaca (Codeco)".¹⁰⁷

La unión hace la fuerza predicaba Emiliano Zapata y la razón le asistía, de ahí lo emblemático de este promotor de los derechos de los campesinos en la acción colectiva de los núcleos de población marginados que se organizan y luchan por sus reivindicaciones sociales, económicas y políticas. En la celebración en 1992 de los 500 años del descubrimiento de América con la leyenda "Encuentro de dos mundos", el gobierno mexicano poco tuvo que celebrar, mientras que los indígenas mexicanos conmemoraban 500 años de lucha y resistencia, de buscar ser reconocidos como seres humanos, como actores importantes dentro de los fines del Estado. Ante esta situación generadora de reuniones estatales y regionales, el gobierno, tímidamente promovió la reforma al artículo 4° de la Constitución de la República para reconocer, por primera vez en la historia "la composición pluricultural de la nación sustentada en sus pueblos indígenas"¹⁰⁸.

Dicha reforma fue poco significativa para la movilización social indígena, situación que generó descontento y empujó a que, dos años después, se levantara en armas el EZLN, la conmoción tanto en la sociedad mexicana como a nivel internacional puso en la balanza del cálculo las decisiones gubernamentales, finalmente el gobierno federal optó por la prudencia y la negociación que terminó en los ya citados Acuerdos de San Andrés Larrianzar y más tarde, el 14 de Agosto del 2001, derivó en la promulgación de la Reforma sobre Derechos y Cultura Indígena.

Los artículos que se reformaron fueron el 1°, 2°, 4°, 18° y 115°, siendo el artículo segundo el que se dedicó a la formación de la base jurídica de los pueblos y comunidades indígenas. En un principio, la iniciativa presidencial presentada por Vicente Fox ante el Congreso de la Unión, retomaba el dictamen elaborado por la

¹⁰⁷ Chiapas: 16, volumen 3, Espresate, Neus (Editora, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Era, S. A. de C. V., México, 220014, pág. 88

¹⁰⁸ Hernández – Díaz. Op. Cit. pág. 77

Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Sin embargo, los senadores modificaron sustancialmente la iniciativa enviando a la Cámara de Diputados un dictamen completamente diferente a los postulados acordados, acción que fue inmediatamente rechazada por las organizaciones indígenas y sociales. A pesar de esto, los decisores hicieron oídos sordos, la aprobaron y promulgaron.

Para Francisco López Bárcenas, al iniciar el artículo segundo reformado con la frase de que “la nación mexicana es única e indivisible”, deja ver los prejuicios de quienes redactaron y aprobaron el texto, debido a que, en su primer enunciado, advierten inmediatamente a los pueblos indígenas de que a pesar de tener autonomía, no pueden fragmentar a la nación mexicana. Ya lo señalé antes, como zapoteco jamás he escuchado que las comunidades originarias busquen hacer de su autonomía un medio para independizarse, lo que siguen reclamando es la legalidad de sus sistemas normativos internos que no han dejado de practicar porque son parte sustantiva de su cosmovisión y de su idiosincrasia.

Ya se sabe que la ley se interpreta, no se toman sus estipulaciones al pie de la letra, por ello, quizás, el artículo 2° pueda tener diferentes lecturas: para unos, estará bien lo institucionalizado por el Congreso de la Unión y para otros, faltarán cosas que incluir como el tequio, la faena o el valor legal de la asamblea comunitaria. Sin entrar en pesimismo, creo que las constituciones estatales y las leyes secundarias deben precisar el contenido del artículo en cuestión. En Oaxaca, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas propone ciertas conceptualizaciones que parecen necesarias de explicar y entender, principalmente por los beneficiarios de la norma vigente: pueblos indígenas, comunidades indígenas, autonomía, territorio indígena, derechos individuales, derechos sociales, sistemas normativos internos, autoridades municipales y autoridades comunitarias. Faltarían otros aspectos como los criterios de raza y los económicos.

Para nuestro tema, el servicio público de carrera en los sistemas de cargos, el apartado A del mencionado artículo 2° es de suma importancia, ahí se determina la constitucionalidad de los usos y costumbres y por ende del sistema de cargos.

Los principios de este reconocimiento están en que los pueblos y comunidades étnicas pueden:

- a) Decidir su modo de convivencia vecinal y sus formas de organización social, política, económica y cultural, faltaría incluir el tema ambiental, parte intrínseca de la cosmovisión indígena de cuidar a la “madre tierra. Este principio sustenta el sistema de cargos como principal forma de organización social y política, así como las empresas comunitarias, la explotación comunal de la tierra y las formas de organización cultural existentes en cada comunidad.
- b) Aplicar con las restricciones que impone el respeto y salvaguarda de los derechos humanos o garantías individuales, sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos. Este marco, faculta y facilita la solución de los problemas internos como se venía haciendo toda la vida, solo que ahora con los impedimentos del sistema jurídico nacional y estatal. Lamentablemente el derecho positivo constantemente choca con el derecho consuetudinario, lo que convierte en anticonstitucionales e inconstitucionales muchas prácticas llevadas a cabo dentro de los usos y costumbres. Esta situación relaja la organización indígena pues hay quienes para evadir sus responsabilidades comunitarias o no atender las decisiones de la mayoría, recurren, con frecuencia a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al Tribunal Electoral o al Instituto de la Mujer Oaxaqueña, entre otras instancias.
- c) Elegir a sus autoridades o representantes de gobierno y administración bajo el régimen de sus sistemas normativos, prácticas y procedimientos tradicionales, donde el convencimiento por la igualdad de género sigue siendo tabú, en particular, entre las personas mayores de edad. No obstante estas raigambres opuestas a la evolución social, la regla valida los sistemas normativos internos, convirtiéndolos en un sistema electoral alternativo en el que no son necesarios los partidos políticos para acceder al poder, pasando así de una democracia representativa a una democracia participativa en que las autoridades se nombran a mano alzada en la asambleas comunitarias y en las cuales tienen la obligación de acudir todos los ciudadanos activos de cada municipio.

La participación femenina en el ámbito político, social, económico y cultural dentro de los municipios indígenas va creciendo en relación directa con la evolución de

las comunidades, ritmo de transformación que a veces no coincide con los tiempos que determina el Estado mexicano.

ii. Entre los usos y costumbres y los partidos políticos

Antes de las reformas al artículo 2° que elevan al texto constitucional los usos y costumbres y con ellos los sistemas de cargos, y no obstante que en el estado de Oaxaca se reformara en 1993 la Ley Orgánica Municipal y en 1995 la Constitución Política para reconocer la elección por la vía de los usos y costumbres, se tenían que registrar las planillas de sus autoridades municipales electas por la asamblea comunitaria ante el órgano electoral bajo las siglas de algún partido político.

Era normal que se hiciera en el Partido Revolucionario Institucional, partido dominante en el Estado Mexicano, lo que garantizaba a los municipios indígenas la llegada de recursos a su hacienda pública y a la vez les evitaba a los presidentes municipales conflictos con el gobierno estatal que durante más de ocho décadas fue ocupado por políticos provenientes de dicho partido. En los usos y costumbres al igual que es los sistemas de partidos políticos, el control del Estado sobre la sociedad durante los gobiernos priistas impedía consolidar un esquema de servicio de carrera administrativa profesional, al permitir que el partido en el poder influyera aunque fuese de manera mínima, en la conformación del cuerpo administrativo.

Las nuevas disposiciones constitucionales permitieron a las comunidades indígenas romper toda relación con los partidos políticos, quienes habían intentado de diversas maneras imponer una dinámica similar a la existente en los municipios regidos por dichos institutos, donde los ciudadanos que simpatizan con algún candidato se organizan y compiten con los simpatizantes de otras opciones políticas. En la creencia y observación de los indígenas es que los partidos políticos promueven la división social donde operan, además de que fomentan la corrupción y defienden los intereses de un grupo determinado que no siempre corresponden con los de la mayoría de la población.

Por tales razones, los partidos no han penetrado en la vida política indígena, son defenestrados al grado de que en muchos municipios está prohibido colocar propaganda que incite a votar por algún candidato a diputado, senador, gobernador o presidente de la República. Tampoco es permitida la instalación de comités de ningún partido político en el municipio y en casos más extremos, como el de Álvaro Obregón (Agencia del Municipio de Juchitán de Zaragoza) se impide que se instalen las casillas en las elecciones federales y estatales. Estas disposiciones, vistas desde el punto de vista constitucional, vulneran los derechos políticos de los ciudadanos, sin embargo, las medidas surgen como respuesta al descrédito que tienen los partidos políticos. Este comportamiento de la mayoría comunitaria que vota por la veda partidista, coloca a las autoridades en una disyuntiva entre respetar la voluntad popular o hacer valer los derechos políticos que establece la ley.

El origen de este conflicto entre los sistemas normativos internos y los partidos políticos se encuentra en los intereses que defiende cada forma de elección y en su origen. Los usos y costumbres son el sistema político natural para las comunidades indígenas, donde los representantes son elegidos por la voluntad de la mayoría a mano alzada, tal y como lo hacían los griegos en la antigua *Polis*, y los romanos en la República, primeras civilizaciones que practicaron el modelo de democracia directa. En estas reuniones generales, participan todos los mayores de 18 años, salvo algunas excepciones que se mencionaron en párrafos arriba, siendo la asamblea no solamente un órgano elector, sino también un espacio público en donde los ciudadanos pueden plantear problemáticas y necesidades individuales y colectivas, ahí mismo se toman decisiones utilizando una herramienta propia de la comunalidad que es el consenso comunitario, en donde se recogen los intereses y necesidades de la colectividad¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Los partidos políticos por su parte, provienen de las distintas facciones que nacieron en las diferentes formas de gobierno que existen en el mundo, está el caso de los Tories y los Whig en Inglaterra, los proesclavistas y antiesclavistas en Estados Unidos y la logia escocesa y yorkina en México.

Para Robert Dahl, “una facción es por definición un grupo cuyos intereses están en conflicto con el bien general”¹¹⁰, por lo que desde sus orígenes los partidos políticos no enarbolan ni persiguen las demandas de la mayor parte de la población, sino del grupo de interesados al que representan. Los partidos políticos son considerados como instrumentos que sirven para movilizar masivamente a los electores y hacer que una mayoría, que no siempre corresponde al 50% mas 1 de la población, se imponga sobre una minoría opositora, esto dependiendo si hay varias fuerzas políticas compitiendo o solamente dos, ya que puede darse el caso de que el porcentaje de votación que obtenga un partido político sea menor al que suman sus opositores, por lo que paradójicamente, aunque la mayoría de la ciudadanía no haya votado por la opción que obtuvo el mayor porcentaje de la votación, este ganara por tener la minoría más grande.

En consecuencia, en la democracia representativa que promueven los partidos políticos se puede llegar al poder aún sin la aprobación de la mayoría de la población (integrada por quienes se abstienen de votar o de quienes emiten su sufragio por otro candidato). Mientras que en la democracia representativa de los usos y costumbres solo se puede llegar a los cargos de representación popular mediante el consenso de la mayoría en la asamblea convocada para dicho propósito.

Otra diferencia que resalta entre ambos sistemas políticos es la forma en que se nombra a los integrantes de la administración pública municipal. En aquellos lugares en que se llevan a cabo elecciones por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los funcionarios son removidos y contratados según el resultado de la elección, práctica que nos remite al *Spoil System* que prevaleció muchos años en Estados Unidos, mismo que describe Max Weber en su libro *el político y el científico*, el cual fue sustituido por la *Civil Service Reform*. En México, los esfuerzos por establecer el servicio profesional de carrera en el tercer ámbito de gobierno es una ilusión porque, prevaleciendo un sistema de empleados de base y de confianza (remota relación con lo que Weber

¹¹⁰ Dahl, R. ¿Qué es la democracia? Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pág. 28

denominaba funcionarios políticos y funcionarios profesionales), los de base o sindicalizados tienen garantizada su estabilidad en un puesto determinado que por lo regular desempeñan durante toda su estancia en la institución y los de confianza en cambio, son removidos cada cambio de administración, aun siendo del mismo partido del presidente municipal. En los sistemas normativos, no pasa ninguna de las dos causales, la administración pública municipal se integra con aquellas personas que la comunidad considera con el mejor perfil y que, exceptuando a los puestos de topil o policía, han realizado una carrera administrativa en el sistema de cargos y ascienden en el escalafón con base en su desempeño en los servicios considerados como menores.

El hecho de que los servidores públicos le deban su puesto a la comunidad que los nombró y no a un dirigente o líder de un partido político los adentra en los asuntos de su responsabilidad, para el que se preparan al recorrer el sistema de cargos. Su obediencia al mandato comunitario y que hagan de la toma de decisiones un asunto colectivo, genera un clima de continuidad en la administración y de los objetivos y programas de gobierno. En cambio en “ciertos partidos (...) cazadores de cargos [y] que cambian su programa objetivo según las posibilidades de captar votos”¹¹¹ no se respetan los ideales ni los valores propios de una comunidad indígena. Los partidos son vistos por sus militantes y simpatizantes como un medio para obtener un cargo que les provea de una mejor posición económica o para mantener la que ya tienen, los cargos dentro de los municipios indígenas son vistos por sus ciudadanos como una forma de servir a la comunidad, como una contraprestación social.

Hasta hace menos de un año, no existían mecanismos para que las autoridades municipales nombradas por usos y costumbres continuaran una carrera política en cargos como diputaciones o ciudadanías sin recurrir a los partidos políticos para que los postularan. Hoy en día, la figura de las candidaturas independientes permite a los políticos de los sistemas de gobierno autóctono, ocupar espacios en el poder legislativo sin involucrarse con alguna organización política partidista. No

¹¹¹ Weber, M. El político y El Científico, Ed. Fondo de Cultura Económica, México., 2013, pág. 9

obstante, Floriberto Díaz se han manifestado por la necesidad de una vía que se acople a los intereses y realidades de los pueblos indígenas, quien afirmaba:

Necesitamos luchar por un canal propio para tener representantes en las cámaras locales y federales; la vía de los partidos políticos no es idónea. Ya en otro momento se ha propuesto la creación de la sexta circunscripción en contraposición de la propuesta de otros indígenas y académicos que aspiran a tener puestos en las cámaras y andan pidiendo la migaja del diez por ciento de las postulaciones de los partidos; es claro que esta propuesta no corresponde a nuestro espíritu, ni a nuestra demanda. Es una migaja. Aunque nos den cinco senadores no importa, pero que sea por nuestro propio canal. No porque el partido político tal me lo da y más adelante me cobra la renta¹¹².

El párrafo anterior demuestra la posición indígena, misma que se manifiesta en todo este capítulo y se resume en la emancipación de los municipios indígenas de los partidos políticos, instituciones caducas y desacreditadas no solamente ante las comunidades originarias, también ante la mayoría de la población de México. La creación de la sexta circunscripción es una propuesta que se tiene que revisar con detenimiento, al igual que algunas otras como la creación de distritos indígenas y afroamericanos. Si bien es necesario que ambas culturas tengan representantes en el poder legislativo y dentro del gabinete estatal y federal, se tiene que respetar el derecho de otros ciudadanos a estar representados como sucede con los migrantes que tienen su diputado migrante en el estado de Zacatecas.

iii. La representación indígena en el gobierno municipal

El mismo artículo 2° constitucional reconoce en su apartado A, fracción VII, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a “elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos” y mandata que:

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.

¹¹² Díaz, F. Floriberto Díaz; Escrito, UNAM- PUMC, México, 2007, pág. 214.

Este fundamento constitucional abarca a las comunidades indígenas que están asentadas en municipios donde su porcentaje de población es minoritario. A partir de ello, tienen la posibilidad de elegir a quienes los representen en el ayuntamiento de acuerdo a sus sistemas internos de organización política y formas de elección de sus autoridades. Pero como suele suceder, no siempre las normas nacionales se cristalizan en el sistema jurídico de las entidades federativas con la prontitud requerida y este derecho todavía no se ha incorporado en la legislación electoral estatal. No trato de señalar que esta tardanza u omisión obedece a prejuicios o valoraciones torcidas de los actores políticos, más bien obedece a falta de lucha de las comunidades indígenas y de sus liderazgos.

En su ensayo *Reforma Constitucional y Derechos Indígenas en México: Entre el Consenso y la Legitimidad*, Francisco López Bárcenas menciona lo siguiente:

Uno de los aspectos a regular debe ser el tipo de representante que deben tener y sus funciones, pues de otra manera no sabrían cual serían sus funciones y sucedería lo que actualmente en algunos Estados: Por ejemplo el Código Electoral de Puebla establece de manera ambigua el derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus autoridades por usos y costumbres pero no expresa qué cargo y con qué funciones; la Ley Orgánica Municipal de Sonora prevé que los pueblos indígenas de ese estado pueden elegir a un regidor étnico pero no determina sus funciones, lo mismo que la Ley de Derechos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca donde se establece que cuando los indígenas sean minoría en un municipio puedan nombrar regidores indígenas sin especificar sus facultades¹¹³.

La cita anterior consolida mi argumento en relación con la representación indígena en municipios con población étnica minoritaria y permite plantear la necesidad de garantizar en el gobierno municipal la representación de las agencias municipales o de policía –división territorial de los municipios oaxaqueños- con población

¹¹³López Bárcenas, F. Reforma Constitucional y Derechos Indígenas en México: Entre el Consenso y la Legitimidad, en López Bárcenas, F. (compilador). Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México. Consultado el 16 de Mayo del 2016 en: <http://www.lopezbarcen.org/sites/www.lopezbarcen.org/files/LOS%20DERECHOS%20INDIGENAS%20Y%20LA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL.pdf>

mayoritariamente indígena. Hoy en día, en muchos de ellos, solamente participan dentro del Ayuntamiento quienes nacen en la cabecera municipal. El ejemplo más claro de la grave violación a este derecho se encuentra en el municipio de Ixtlán de Juárez, sede del distrito electoral local número nueve y sede del distrito territorial que lleva el mismo nombre. En Ixtlán, solamente pueden elegir a sus representantes aquellos nacidos en la cabecera municipal o han ganado su ciudadanía por residir determinado tiempo en ella o por haberse casado con un miembro de la misma.¹¹⁴ En las elecciones, los habitantes de las 12 agencias del municipio no participan en el proceso electivo, solamente tienen derecho de nombrar a su agente municipal o de policía, pero con la ratificación de la autoridad municipal. Tampoco intervienen en la elaboración de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos municipales ni en la elaboración del plan municipal de desarrollo, simplemente son ignorados con la culpa que cabe a la ciudadanía de estos centros de población. Aquí existe otra disyuntiva: se respeta la autonomía municipal y las formas de elección autóctonas o se hacen valer los derechos políticos que consagran la Constitución General de la República y la propia del estado de Oaxaca, para lo cual habría que replantear el la estructura y el escalafón actuales de la carrera administrativa.

B) Ponderación de escenarios futuros.

El presente estudio tal vez no estaría completo sino se hace un esfuerzo por avizorar posibles escenarios a futuro, es decir, observar en el horizonte el comportamiento de los sistemas normativos internos. Se dice que toda institución debe cambiar para permanecer y el objetivo de este último apartado es llamar la atención para generar los cambios necesarios.

i. Metodología

En este punto trataré de construir posibles escenarios del futuro que enfrenta el tema en estudio. Para dicho propósito se utilizarán dos matrices analíticas, una

¹¹⁴ Estas reglas son de conocimiento popular para los que habitan en la región, ya que en todas se replica el hecho de hacer del matrimonio una forma de ingresar a la vida comunitaria.

con los Factores Internos (MEFI) y otra con los Factores Externos (MEFE), herramientas propicias para la formulación de estrategia y a la vez ayudan a evaluar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas más importantes, en este caso del sistema de cargos en el régimen de usos y costumbres y su relación con el servicio público de carrera que he planteado.

Son cinco los pasos que deben seguirse en la elaboración de la Matriz de Factores Internos:

Primer paso.- Señalar las fortalezas y debilidades consideradas clave de una organización, de preferencia elegir las 5 principales de cada una, con la finalidad de facilitar las operaciones estadísticas.

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Capital Social	Fortaleza			
Meritocracia	Fortaleza			
Igualdad de Oportunidades	Fortaleza			
Honestidad	Fortaleza			
Escalafón	Fortaleza			
Desconocimiento Marco Legal	Debilidad			
Fala de un Salario	Debilidad			
Falta de Capacitación	Debilidad			
Gestión Ineficiente	Debilidad			
Periodos de Gestión Cortos	Debilidad			
Fuente: elaboración propia				

Segundo paso.- Se debe asignar una ponderación que vaya de 0 a 1, donde 0 signifique: nada importancia y el 1: gran importancia. Los factores que más impacten en el desarrollo de la institución deben ser considerados con ponderaciones elevadas.

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Capital Social	Fortaleza	0.15		
Meritocracia	Fortaleza	0.05		
Igualdad de Oportunidades	Fortaleza	0.10		
Honestidad	Fortaleza	0.05		
Escalafón	Fortaleza	0.15		
Desconocimiento Marco Legal	Debilidad	0.05		
Fala de un Salario	Debilidad	0.15		
Falta de Capacitación	Debilidad	0.05		

Gestión Ineficiente	Debilidad	0.10		
Periodos de Gestión Cortos	Debilidad	0.15		

Fuente: elaboración propia

Tercero- Hacer una clasificación de 1 a 4 para indicar si dicha variable presenta¹¹⁵:

Una debilidad importante (1)

Una debilidad menor (2)

Una fortaleza menor (3)

Una fortaleza importante (4)

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Capital Social	Fortaleza	0.15	4	
Meritocracia	Fortaleza	0.05	3	
Igualdad de Oportunidades	Fortaleza	0.10	3	
Honestidad	Fortaleza	0.05	3	
Escalafon	Fortaleza	0.15	4	
Desconocimiento Marco Legal	Debilidad	0.05	1	
Falta de un Salario	Debilidad	0.15	2	
Falta de Capacitación	Debilidad	0.05	2	
Gestión Ineficiente	Debilidad	0.10	1	
Periodos de Gestión Cortos	Debilidad	0.15	2	

Fuente: elaboración propia

Cuarto paso.- Multiplicar la ponderación de cada factor por su clasificación, para establecer un resultado ponderado por cada variable¹¹⁶:

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Capital Social	Fortaleza	0.15	4	0.6
Meritocracia	Fortaleza	0.05	3	0.15
Igualdad de Oportunidades	Fortaleza	0.10	3	0.30
Honestidad	Fortaleza	0.05	3	0.15
Escalafón	Fortaleza	0.15	4	0.45
Desconocimiento Marco Legal	Debilidad	0.05	2	0.10
Falta de un Salario	Debilidad	0.15	1	0.15

¹¹⁵ LA MATRIZ DE EVALUACION DEL FACTOR INTERNO (MEFI). Recuperado el 07 de Febrero del 2015, de www.sites.upiicsa.ipn.mx

¹¹⁶ *Ibíd.*

Falta de Capacitación	Debilidad	0.05	1	0.05
Gestión Ineficiente	Debilidad	0.10	2	0.20
Periodos de Gestión Cortos	Debilidad	0.15	1	0.15
Fuente: elaboración propia				

Quinto y último paso-. Finalmente, se tiene que hacer la sumatoria de todos los resultados ponderados, el resultado debe estar entre el 1 y el 4, siendo el uno, un resultado bajo y el 4, uno elevado. La regla indica que en este modelo matemático, el promedio es 2.5. Los resultados mayores al promedio indican que nuestro objeto de estudio, en este caso el sistema de cargos tiene una fuerte posición interna, mientras que aquellos por debajo de 2.5 reflejan una organización con debilidades internas.

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Capital Social	Fortaleza	0.15	4	0.6
Meritocracia	Fortaleza	0.05	3	0.15
Igualdad de Oportunidades	Fortaleza	0.10	3	0.30
Honestidad	Fortaleza	0.05	3	0.15
Escalafón	Fortaleza	0.15	4	0.45
Desconocimiento Marco Legal	Debilidad	0.05	2	0.10
Falta de un Salario	Debilidad	0.15	1	0.15
Falta de Capacitación	Debilidad	0.05	1	0.05
Gestión Ineficiente	Debilidad	0.10	2	0.20
Periodos de Gestión Cortos	Debilidad	0.15	1	0.15
Total				2.3
Fuente: elaboración propia				

Para Elaborar la Matriz de Factores Externos con la información sobre el tema de estudio, se siguen los mismos pasos:

1º- Señalar las oportunidades y amenazas clave de una organización, de preferencia elegir 5 principales de cada una, con la finalidad de facilitar las operaciones estadísticas.

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Fortalecimiento de la Administración Pública Municipal	Oportunidad			
Profesionalización de los	Oportunidad			

servidores públicos				
Disminución de la Pobreza	Oportunidad			
Planificación	Oportunidad			
Creación de Empleo	Oportunidad			
-Involucramiento de los partidos políticos	Amenaza			
Aumento de la Pobreza	Amenaza			
Rezago respecto a los demás municipios del país.	Amenaza			
Corrupción	Amenaza			
División de la Comunidad.	Amenaza			
Fuente: elaboración propia				

2º-. Se debe asignar una ponderación que vaya de 0 a 1, donde el 0 signifique: nada importancia y el 1: gran importancia. Los factores que más impacten en el desarrollo de la institución deben ser considerados con ponderaciones elevadas.

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Fortalecimiento de la Administración Pública Municipal	Oportunidad			
Profesionalización de los servidores públicos	Oportunidad			
Disminución de la Pobreza	Oportunidad			
Planificación	Oportunidad			
Creación de Empleo	Oportunidad			
-Involucramiento de los partidos políticos	Amenaza			
Aumento de la Pobreza	Amenaza			
Rezago respecto a los demás municipios del país.	Amenaza			
Corrupción	Amenaza			
División de la Comunidad.	Amenaza			
Fuente: elaboración propia				

3º-. Hacer una clasificación del 1 a 4 para indicar si dicha variable presenta¹¹⁷:

Una amenaza importante (1)

Una amenaza menor (2)

Una oportunidad menor (3)

Una oportunidad importante (4)

¹¹⁷ LA MATRIZ DE EVALUACION DEL FACTOR EXTERNO (MEFI). Recuperado el 07 de Febrero del 2015, de www.sites.upiicsa.ipn.mx

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Fortalecimiento de la Administración Pública Municipal	Oportunidad	0.10	4	
Profesionalización de los servidores públicos	Oportunidad	0.05	4	
Disminución de la Pobreza	Oportunidad	0.15	3	
Planificación	Oportunidad	0.05	3	
Creación de Empleo	Oportunidad	0.15	4	
-Involucramiento de los partidos políticos	Amenaza	0.15	1	
Aumento de la Pobreza	Amenaza	0.05	2	
Rezago respecto a los demás municipios del país.	Amenaza	0.10	1	
Corrupción	Amenaza	0.05	1	
División de la Comunidad.	Amenaza	0.15	2	

4º-. Multiplicar la ponderación de cada factor por su clasificación, para establecer el resultado ponderado por cada variable¹¹⁸:

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Fortalecimiento de la Administración Pública Municipal	Oportunidad	0.10	4	0.40
Profesionalización de los servidores públicos	Oportunidad	0.05	4	0.20
Disminución de la Pobreza	Oportunidad	0.15	3	0.45
Planificación	Oportunidad	0.05	3	0.15
Creación de Empleo	Oportunidad	0.15	4	0.60
-Involucramiento de los partidos políticos	Amenaza	0.15	1	0.15
Aumento de la Pobreza	Amenaza	0.05	2	0.10
Rezago respecto a los demás municipios del país.	Amenaza	0.10	1	0.10
Corrupción	Amenaza	0.05	1	0.05
División de la Comunidad.	Amenaza	0.15	2	0.30
Fuente: elaboración propia				

5º-. Finalmente, se tiene que hacer la sumatoria de todos los resultados ponderados, el resultado debe estar entre el 1 y el 4, siendo uno, un resultado bajo y cuatro, uno elevado. La regla indica que en este modelo matemático, el promedio es 2.5. Los resultados mayores al promedio indican que nuestro objeto

¹¹⁸ Ibídem.

de estudio, en este caso el Sistema de Usos y Costumbres tienen una fuerte posición externa, mientras que aquellos por debajo de 2.5 reflejan una organización con debilidades externas.

Factor Interno Clave	Variables	Ponderaciones	Calificación	Resultado Ponderado
Fortalecimiento de la Administración Pública Municipal	Oportunidad	0.10	4	0.40
Profesionalización de los servidores públicos	Oportunidad	0.05	4	0.20
Disminución de la Pobreza	Oportunidad	0.15	3	0.45
Planificación	Oportunidad	0.05	3	0.15
Creación de Empleo	Oportunidad	0.15	4	0.60
-Involucramiento de los partidos políticos	Amenaza	0.15	1	0.15
Aumento de la Pobreza	Amenaza	0.05	2	0.10
Rezago respecto a los demás municipios del país.	Amenaza	0.10	1	0.10
Corrupción	Amenaza	0.05	1	0.05
División de la Comunidad.	Amenaza	0.15	2	0.30
Total:				2.5

ii. Análisis

En la parte interna de la organización el resultado es menor a 2.5, lo cual indica que el sistema de cargos presenta debilidades internas, siendo las más graves la falta de capacitación, la falta de un salario y los periodos cortos de gestión. Es necesario trabajar en estas debilidades para que se conviertan en fortalezas, y así, en una nueva medición, puedan constatarse mejoras que supere el 2.5 promedio de la MEFI actual.

La manera de superar las debilidades se tratará en las conclusiones finales con algunas propuestas que recogen todos los elementos que se han tratado en este trabajo académico.

Dentro de los resultados obtenidos, destaca el capital social como la fortaleza con el mayor resultado ponderado, lo cual demuestra su importancia dentro del sistema de usos y costumbres. No obstante, el sistema de cargos, la “columna vertebral” del derecho consuetudinario es, según la MEFI, una organización débil que tiene bastantes oportunidades de mejora, y de no atenderse podrían seguir

debilitando a la organización y manteniendo estancado el desarrollo de los sistemas normativos internos y entorpecer el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el entorno.

Por otro lado, la posición de la institución frente a factores externos es de 2.5, lo cual demuestra una fortaleza promedio ante las amenazas y oportunidades. La amenaza más grave que se presenta es la corrupción al tener 0.05 de resultado ponderado, los municipios regidos bajo usos y costumbres tendrán que implementar medidas de mayor cercanía para contrarrestar esta amenaza. Recordemos que en este sistema los servidores públicos no reciben un sueldo, lo cual los puede orillar a incurrir en actos de corrupción, hecho que señala esta matriz de factores externos. Esto no significa que el sistema de cargos esté sumergido en la corrupción, no obstante, la amenaza es alta y de no atenderse, los municipios serranos a la larga enfrentarían un grave problema, renglón en que se han exhibido por las redes sociales y por los medios de comunicación con bastante frecuencia.

Mientras tanto, la creación de empleo se presenta como una oportunidad muy elevada, misma que va *ad hoc* con la imperante necesidad de fuentes de empleo que existe en el estado de Oaxaca. Será necesario que las comunidades trabajen en una política de empleo regional, acorde a sus necesidades, ya que los programas federales como “empleo temporal” no están enfocados a terminar el desempleo sino simplemente a paliarlo.

El fortalecimiento de la administración pública es otra oportunidad con un resultado ponderado alto, trabajar en ello significará un fuerte empuje para promover con mayor energía el desarrollo comunitario, y si lo que se pretende es sacar adelante a las comunidades indígenas, es necesario ser un gobierno proactivo y no seguir por el camino de la administración pública por reacción.

La profesionalización de los servidores públicos es eje rector del fortalecimiento de la administración pública y, por supuesto, del servicio público de carrera en el sistema de cargos, se refiere a las habilidades, capacidades y valores necesarios

para el desempeño eficiente de un puesto y no necesariamente está relacionada con los estudios profesionales que un servidor público pueda tener. Ejemplo de ello, es la exitosa administración municipal de Calpulalpan de Méndez, el presidente municipal del periodo pasado tenía solamente estudios de nivel medio superior, sin embargo, las reformas en su estructura organizativa representó un parteaguas entre los 570 municipios oaxaqueños¹¹⁹.

Lo anterior demuestra que la profesionalización de los servidores públicos en los usos y costumbres es posible, pero esto solo se podrá lograr y generalizarse en los municipios, cuando los sistemas de cargos se reformen y dejen que la capacitación sea un eje de mejora continua en la gestión municipal. Funcionarios dotados de habilidades, capacidades y valores necesarios, son una poderosa alternativa para alcanzar o luchar por alcanzar progresivamente los postulados que mandata el apartado B del artículo 2º constitucional.

El servicio público de carrera en los municipios usocostumbristas es un sistema de recursos humanos cerrado, obligatorio y gratuito, donde los ciudadanos que viven en la comunidad de manera permanente son quienes desempeñan los cargo: entran muy jóvenes y van ascendiendo la pirámide de responsabilidades durante toda su vida, podría decirse que entregan su vida productiva en servicios a la comunidad, al recorrer el ciclo puesto por puesto, desde el más simple hasta el más complejo como lo es guiar los destinos de la población. En fin, las matrices demuestran que es necesario revisar los sistemas actuales y propender a los cambios a través del convencimiento de las comunidades involucradas, pero sin las premuras oficiales para no propiciar el rechazo y el conflicto. Ningún cambio de patrones o códigos se da sin conflictos ni resistencias y menos cuando son reglas milenarias.

¹¹⁹ El primer acierto con el ex presidente de Capulalpam de Méndez Eliezer Martínez se tuvo en el año 2014, en una viaje de prácticas de la materia "Procesos de Gobierno: ámbito municipal" donde conocí su grado de estudios. Al salir de la universidad fui asesor del presidente de la Unión Liberal de Ayuntamientos, quien sustituyó a Eliezer en la presidencia de dicha unión de presidencias municipales, donde presencia cuando se le reconoció como un parteaguas en la gestión municipal serrana.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En los municipios de la Sierra Juárez, se repite el hecho de que es la asamblea general comunitaria la que elige a las autoridades municipales, basadas en el mérito y su desempeño previo en los cargos anteriores que han ejercido, en ningún caso ponderan la preparación académica como un requisito para acceder a los puestos de representación popular. Sin embargo, esto ocasiona un déficit en la capacidad operativa para adaptarse a las reformas administrativas que han llevado a cabo los niveles estatal y federal de gobierno.

No obstante, el sistema de cargos en los usos y costumbres puede considerarse como un servicio público de carrera porque garantiza la igualdad de oportunidades para ingresar a la administración pública municipal, además de que presenta las condiciones suficientes para que exista un sistema impulsor de la formación en distintos puestos, tanto civiles como religiosos y sociales; tiene un bajo nivel de politización, es estable frente al cambio frecuente del gobierno comunitario y, por último, cuenta con servidores públicos que presentan un conocimiento de carácter particular y general sobre la particularidades y aspiraciones de su comunidad.

Sin embargo, dicho sistema tiene debilidades que deben ser afrontadas, como el hecho de que todas las autoridades municipales tienen su cargo como una segunda ocupación, ya que al no percibir la remuneración que mandata el artículo 127 de la Constitución general de la República para todo empleo, cargo o comisión, le dan mayor importancia al empleo particular con el cual pagan sus gastos personales y familiares. Esta situación que ya debe cambiar se repite en la gran mayoría de los 64 municipios de la Sierra Juárez, donde las autoridades más afortunadas, reciben una dieta de 250 pesos diarios.

Aunado a esta política de la gratuidad del servicio, la falta de preparación académica de las autoridades municipales provoca carencias en áreas donde se requiere mayor conocimiento técnico especializado como administración contable y la elaboración de proyectos de infraestructura, estos últimos necesarios para

gestionar ante las dependencias proyectos de obras que incidan en el desarrollo municipal y regional.

Ante esta situación es necesario:

1) Diseñar un proceso de capacitación especializado en el sistema de cargos, ya que los sistemas normativos internos o usos y costumbres presentan condiciones atípicas que impiden adaptar el proceso de profesionalización municipal que se imparte en otros escasos municipios del país. Lo más recomendable sería reforzar el proceso de capacitación que ya existe en la entidad oaxaqueña para los servidores públicos municipales, incluyendo a los que prestan sus servicios en los usos y costumbres, reforzando la parte los conocimientos en materia de hacienda municipal, elaboración de proyectos de infraestructura y elaboración de políticas públicas de desarrollo social y combate a la pobreza. Y hay que aprovechar y robustecer los sistemas de transparencia y rendición de cuentas en los municipios de la Sierra Juárez, puesto que manejan, desde hace mucho tiempo, un esquema mucho más avanzado que la mayoría de los ayuntamientos del país a través de la asamblea comunitaria.

Para que los nuevos procesos y la ingeniería institucional funcionen, es necesario respetar la esencia de los usos y costumbres que consiste en la toma de decisiones de relevancia de manera colectiva, la elección de los mejores perfiles para ocupar los puestos directivos, que en este caso involucra solo a quienes han cumplido con el sistema de cargos de manera eficiente, escalonaría y con el trabajo colectivo para sacar contribuir en el mejoramiento de la comunidad, esta característica normativa es muy sensible entre los pobladores de la Sierra Juárez.

A la par de la falta de capacitación, los otros factores que detienen el desarrollo continuo y planificado de los gobiernos municipales en los sistemas normativos indígenas son; a) los cortos periodos de gestión y, b) la falta de una remuneración a los servidores públicos. Los periodos de gestión municipal en los municipios serranos duran en algunos 1 año, y en el resto 1 ½. En los sesenta y cuatro

municipios de la Sierra Norte no se otorga ninguna remuneración¹²⁰ a los funcionarios públicos porque desde la cosmovisión indígena todo cargo público es un servicio de conciencia a la comunidad que se debe prestar gratuitamente, por lo cual se propone: OJO, LAS CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PROFESIONALES SE RELACIONAN CON EL MERITO Y LA PERMANENCIA ENTRE LAS MAS IMPORTANTES,

ADEMAS DE DUSSAUGE TE SUGIERO CONSULTAR A FRANCISOC LONGO, EN SUS TRABAJOS DE ESTRUCTURACION DE UN SERVICIO PROFESIONAL, TODOS LOS PUEDES CONSEGUIR EN INTERNET

2) Compensar económicamente a los integrantes del ayuntamiento y a los principales funcionarios en términos de un servicio público de carrera. La desprotección económica de los alcaldes y concejales es desprotección social y desprotección de la gestión pública municipal al atender la función solo por algunas pocas horas al día. Si la queja de que el periodo de tres años es insuficiente para que se desarrolle una administración efectiva en los municipios del país y que, en apariencia, solventará la reelección inmediata, mayor es la queja respecto de periodos de un año o año y medio, motivados principalmente por el sistema de gratuidad impuesto por los usos y costumbres. Esta causal no puede seguir vigente si se quiere avanzar en el mejoramiento de la vida en comunalidad.

3) Ampliar el periodo de gestión a tres años con posibilidad de reelección. Es necesario que de las propias comunidades surja la idea de generar un debate acerca de la utilidad que podría traerles periodos de gestión de treinta y seis meses y la reelección inmediata, lo cual indudablemente tiene que ser acompañada del planteamiento de remunerar a los representantes, a efecto de con un sueldo, por modesto que sea, se permita a quienes fungen como autoridades municipales y al cuerpo administrativo vivir de manera digna y dedicarse de tiempo completo a la función pública que tiene encomendada.

¹²⁰ Lo más que se otorga es una dieta mínima de 250 pesos diarios.

4) Revisar la combinación de cargos religiosos y civiles que componen el sistema de cargos y la profesionalización que brinda el escalafón propio del sistema de cargos. Es innegable que el sistema de cargos, como lo demuestra la historia, es un sistema que por antigua tradición combina lo religioso con lo civil; sin embargo, en la actualidad es recomendable que las comunidades étnicas separen unos cargos de otros con el fin de darle mejor sentido al servicio público de carrera ya que de esta manera pueden evitarse conflictos internos ante la entrada de nuevas religiones a las comunidades, también es necesario analizar la vigencia de algunos usos y que se erradiquen las costumbres que en vez de aportar al desarrollo comunitario, representan un obstáculo, un ejemplo de ello, son aquellas que limitan la participación femenina y la equidad de género dentro de la comunidad.

5) Instalación de una consultoría regional especializada en los requerimientos de los municipios indígenas que tenga el compromiso de capacitar. Es hora de que los profesionistas emanados de los municipios de la Sierra Norte de Oaxaca, provean a sus municipios del conocimiento técnico especializado que hace bastante falta para combatir y erradicar los problemas que se han señalado anteriormente y que parecen la maldición del destino. Esta consultoría puede mantenerse con aportaciones mínimas de los municipios y debe coadyuvar a resolver los distintos asuntos que le planteen los 64 municipios de la Sierra, incluso puede tener tres sedes; Ixtlán, Ayutla y Villa Alta.

6) Representantes indígenas y afromexicanos en el Congreso del estado de Oaxaca. Es necesario que los indígenas y los afromexicanos tengan voz y voto en las decisiones del Congreso local, a través de sus representantes para lo cual resulta vital la organización de los municipios indígenas y la lucha civilizada para acceder a compartir el poder político.

7) Reconocer al sistema de cargos como un sistema de profesionalización administrativa de los municipios indígenas de Oaxaca. Como se ha planteado durante todo este trabajo de investigación, los sistemas normativos internos tienen o se desarrollan a través de un sistema de cargos debidamente escalonados y se

basan en el mérito y en el prestigio, lo que representa un servicio público de carrera, que si bien es cierto no cumple con todos los requisitos que marca la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, también es cierto que mantienen un procedimiento lógico y ascendente con el comité que representa la asamblea general comunitaria que además hace las veces de la Secretaría de la Función Pública federal, llevar una memoria del desempeño.

Para finalizar, la profesionalización de los servidores públicos indígenas debe brindar las capacidades y valores necesarios para sacar adelante a sus municipios, no para satisfacer los requerimientos burocráticos a que convoca la ley referida para la administración pública federal. Los sistemas normativos actuales, en vez de desaparecer tienen que fortalecerse porque son la base de la gobernabilidad del estado de Oaxaca y la forma de vida de una región tan pacífica como lo es la Sierra Norte, excepción en un país dominado por el narcotráfico y el crimen organizado que con violencia se adueñan de territorios enteros sumergiéndolos en una espiral de crimen e inseguridad ciudadana. La conservación evolucionada de los sistemas normativos internos está en relación directa de la fortaleza que tenga la columna vertebral de éstos, el sistema de cargos.

Como corolario final sólo me queda señalar que se ha demostrado la hipótesis y que se han, a mi parecer, logrado los objetivos de la investigación. No cabe duda, la combinación de la teoría con las vivencias del autor y la investigación de campo, hizo posible mostrar una cara compleja de lo que implican los usos y costumbres en mi entorno indígena. Los elementos aquí mostrados sobre la categoría servicio público de carrera en los usos y costumbres, al modelo que representa la profesionalización de los servidores públicos del gobierno nacional o a cualquier otros modelo teórico implantado en otros países, seguramente nuestra visión no es la adecuada, pero si existe apertura ideológica en académicos, investigadores, líderes sociales y actores políticos entonces la propuesta de investigación será un punto de examen en el debate y en la mejora de la vida asociada de los pueblos y comunidades indígenas oaxaqueñas y del país.

Bibliografía

Alcántara Núñez, Honorio. Usos y Costumbres; Vivencias y Convivencias de un Alcalde Mixe, CONALCULTA, México, 2004.

Agenda de la Administración Pública Federal. Ley del Servicio Profesional de Carrera. Editorial ISEF, México, 2015.

Arendt, H. Los Orígenes del Totalitarismo, Harcourt Book, New York, sexta edición, 1976.

Aquino Moreschi, A. La comunalidad: Una epistemología del sur, en S. Sigüenza, Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales, Mexicana, CIESAS – UABJO - INAH, Enero- Junio 2013.

Baena del Alcanzar, M. Manual de la Ciencia Administrativa, Editorial Síntesis, España, 2000.

Bartra, Roger. Violencias Salvajes: Usos y Costumbres y Sociedad Civil, en R. Bartra, La Sangre y la Tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana, Mexicana, Océano, 1999.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Gómez González, G. Et al. Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar en el Contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos. N.D. N. D. N.D

Gonzales Navarro, M. En: Historia Mexicana, Numero 30. 1958.

Guerrero, Arturo. La comunalidad como herramienta: Una metáfora espiral, en S. Sigüenza, Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales, Mexicana, CIESAS – UABJO - INAH, Enero- Junio 2013

Hernández –Díaz Juan y Juan Martínez Víctor Leonel, Dilemas de la Institución Municipal: Una incursión a la experiencia Oaxaqueña. Honorable Cámara de

Diputados, LX Legislatura coeditado con Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y Miguel Ángel Porrúa, librero – editor, México, 2007.

López Bárcenas, Francisco, et. al., La fuerza de la costumbre. Ed. Raíces Indígenas, D.F. México, 2006.

Martínez Luna, J. Bosques, Liberación y Resistencia. En Martínez Luna, J. (Compilador), Textos Sobre el Camino Andado, CSEIIO, 2013.

Martínez Puon, Rafael. Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué? Editorial Miguel Ángel Porrúa y Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México, 2005.

Palau, M. (2011) El tequio: impuesto municipal por Usos y Costumbres. Tesis de Maestría. Universidad Nacional Autónoma de México.

Pardo, María del C. El Servicio Civil de Carrera en México: Un Imperativo de la Modernización. En Méndez, José L. (Compilador), Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas, El Colegio de México, 2000.

Ramió, Carles. Diseño Institucional y Gestión de la Política Comercial, Porrúa, México, 2002.

Sartori, G. Teoría de la Democracia, Alianza Universidad, México. 1989.

Rousseau J.J. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. N.d. N.d. N.d.

Weber, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, decimosexta reimpresión, 1962.

Weber, Max ¿Qué es la Burocracia? Ediciones Aleph, México, 2000.

Referencias Electrónicas

CONEVAL (2014) Medición de la Pobreza en México y en las Entidades Federativas, recuperado el 2 de Diciembre del 2015, de http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf

Editorial. 7 datos sobre los retos que enfrentan los indígenas en México. Revista Expansión (CNN) [en línea]. 9 de Agosto del 2014, nº 371. Recuperado el 25 de Agosto del 2016, de <http://expansion.mx/nacional/2014/08/09/7-datos-sobre-los-retos-que-enfrentan-los-indigenas-en-mexico>

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA (2012). PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO. Recuperado el 5 de Diciembre del 2015, de https://www.finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/337.pdf

H. MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC (2011). PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE SANTIAGO ZACATEPEC. Recuperado el 25 de Agosto del 2016, de https://finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/502.pdf

H. MUNICIPIO DE GUELATAO DE JUÁREZ (2011). PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE GUELATAO DE JUÁREZ. Recuperado el 25 de Agosto del 2016, de https://finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/035.pdf

H. MUNICIPIO DE SANTA MARIA YALINA (2011). PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE SANTA MARIA YALINA. Recuperado el 25 de Agosto del 2016, de https://finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/442.pdf

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA. Ley de los Pueblos y Comunidades Indígenas, pág. 11. Recuperado el 23 de Agosto del 2016, de www.congresoaxaca.gob.mx> legislación.

LA MATRIZ DE EVALUACION DEL FACTOR INTERNO (MEFI). Recuperado el 07 de Febrero del 2015, de www.sites.upiicsa.ipn.mx

López Bárcenas, F. Reforma Constitucional y Derechos Indígenas en México: Entre el Consenso y la Legitimidad, en López Bárcenas, F. (compilador). Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México. Consultado el 16 de Mayo del 2016 en: <http://www.lopezbarcenassites.org/sites/www.lopezbarcenassites.org/files/LOS%20DERECHOS%20INDIGENAS%20Y%20LA%20REFORMA%20CONSTITUCIONAL.pdf>