

Reconstituyendo la asamblea ciudadana pos-conflicto político en San Luis Amatlán, Oaxaca

Reconstituting the citizen assembly post-political conflict in San Luis Amatlán, Oaxaca

Julio Ulises Morales López^a

conahcyt-ciesas Pacífico Sur, México

jumoraleslo@conahcyt.mx.

 <https://orcid.org/0000-0002-7825-6466>

Christian Arturo Cruz Meléndez^b

Universidad de la Sierra Sur, México

cacruzme@conahcyt.mx

 <https://orcid.org/0000-0002-6105-9167>

Recepción: 20 Septiembre 2023

Aprobación: 22 Marzo 2024

Publicación: 11 Abril 2024



Acceso abierto diamante

Notas de autor

- ^a Catedrático-investigador CONAHCYT-CIESAS Pacífico Sur. Doctor en Estudios Internacionales e interculturales por la Universidad de Deusto (UD) en Bilbao, España; Maestría europea oficial en “Migraciones, conflictos y cohesión social en la sociedad global” por la UD en Bilbao. Licenciatura en antropología social por la Universidad Autónoma Metropolitana. Sus temas de investigación son: migraciones y desplazamientos humanos, violencias, vulnerabilidad, pobreza y estudios de género. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI), nivel I

Últimas publicaciones

Morales-López, J.U. (2022). Cuerpos jóvenes y control de territorios en el triángulo del huachicol. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 20(3), 5500. DOI: 10.11600/rclsnj.20.3.5500

Morales-López, J.U., Martínez, M., & Gómez, D.A. (2022). Mujeres indígenas rurales y pobreza. Los impactos de las desventajas frente a los recursos. *Culturales*, 10, DOI: 10.22234/recu.20221001.e649

Morales-López, J.U. (2022). Cuidados comunitarios frente a la transversalización de la perspectiva de género para la política pública. En M. Jiménez García (coord.) *Repercusiones sociales y económicas del COVID-19* (pp. 121-138). Texcoco, Méx.: Asociación Mexicana de Investigación Interdisciplinaria asmiia. <https://asmii.org/libros-publicados/>

- ^b Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Administración Pública por la UNAM. Desde 2014 es Investigador por México del CONAHCYT, comisionado a la División de Estudios de Posgrado de la Universidad de la Sierra Sur, en Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. Sus líneas de investigación son: gobierno electrónico, gobierno abierto, administración municipal y políticas públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI) Nivel I.

Últimas publicaciones

Abeldaño, R.A., Cruz, C.A., Folayan, M.O., Brown, B., et al. (2023). Social media information and its association with the adoption of covid-19 preventive measures in four Latin American countries. *Review of Communication*. 23(3), pp. 247-262. DOI: 10.1080/15358593.2023.2174382

Cruz, C.A. (2022). La transparencia comunitaria, un eslabón más en la trayectoria del gobierno abierto en México. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(38), 65-100. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/67358/72978>

Cruz, C. y Rentería, R. (2022). La intermitencia del gobierno electrónico en los municipios del estado de Oaxaca. Análisis desde la terminación de políticas públicas. En M. García Guzmán (ed.), *Tendencias del análisis de políticas públicas en México: hacia el fortalecimiento metodológico e institucional del ciclo de políticas* (pp. 207-242). México: UNAM; GEDISA.

jumoraleslo@conahcyt.mx.

Resumen

Objetivo: analizar el rol de la asamblea comunitaria como instrumento determinante para ejercer gobernanza en la política local indígena, ya que las diversas disputas entre facciones políticas erosionan el tejido social e incrementan la brecha de desigualdad.

Diseño metodológico: es de tipo cualitativo con una etnografía en el municipio de San Luis Amatlán, Oaxaca. Se realizaron 15 entrevistas a profundidad con autoridades en todo el municipio y con población adulta. El análisis se hizo con las categorías analíticas de gobernanza en los Sistemas Normativos Internos, además de la opinión sobre la figura de administrador municipal.

Resultados: se constató que la recuperación de la asamblea comunitaria municipal, así como las asambleas en agencias y rancherías, provocó mayor confianza entre las partes y la posibilidad de trazar una ruta conjunta para recobrar la gobernanza local a través de la elección del cabildo municipal.

Limitaciones del estudio: aunque la etnografía buscó dar voz a múltiples actores y sectores sociales comunitarios, la investigación tuvo mayor relación con las personas autoridades ya que éstas conviven con mayor cercanía con los procesos de administración de los recursos y su contraloría.

Hallazgos: la asamblea comunitaria es un elemento fundamental en los Sistemas Normativos Internos, los cuales están insertos en los usos y costumbres indígenas y su función no sólo es construir consensos, sino que además actúa como medio de contraloría y vigilancia administrativa. También existe persistente conflictividad derivada del diseño institucional de los municipios indígenas, los cuales tienen formas de resolución en sus usos y costumbres como la asamblea, la cual es un espacio para abordar problemas de forma directa y sin intermediarios.

Palabras clave: conflictos intramunicipales, administrador municipal, usos y costumbres, municipios, Oaxaca.

Abstract

Purpose: To analyze the role of the community assembly as a determining instrument to exercise governance in local indigenous politics, because the various disputes between political factions erode the social fabric and increase the inequality gap.

Methodological design: A qualitative, ethnographic study in the municipality of San Luis Amatlán, Oaxaca. Fifteen in-depth interviews were carried out with authorities throughout the municipality and with the adult population. The analysis was done with the analytical categories of governance in the Internal Regulatory Systems, in addition to the participants' opinion on the performance of the municipal administrator.

Results: It was found that the recovery of the municipal community assembly, as well as the assemblies in agencies and rancherías caused greater trust among the participants, together with an increase in the possibility of tracing a joint route to recover local governance through the election of the municipal council.

Limitations of the study: Although the ethnographic approach sought to give voice to multiple community actors and social sectors, the research had a greater relationship with the authorities because they coexist more closely with the resource administration processes and their oversight.

Findings: The community assembly is a fundamental element of the Internal Regulatory Systems which are consistent with the local customs and habits. The function of the assembly is not only to build consensus, it also acts as a means of control and administrative surveillance. Also, there is persistent conflict derived from the institutional design of indigenous municipalities, which have forms of resolution in their uses and customs such as the assembly, which is a space to address problems directly and without intermediaries.

Keywords: Intramunicipal Conflicts, Municipal Administrator, Uses and customs, municipalities, Oaxaca.

INTRODUCCIÓN

En las primeras giras de trabajo emprendidas por el actual presidente de la República, Oaxaca fue un destino de importancia, donde realizó una gira de cuatro días, una duración larga para una visita presidencial en este ámbito. Durante esta visita, se presentaron diversas iniciativas de desarrollo, que se esperaba contribuyeran al progreso socioeconómico de la región, alineadas con los objetivos de la administración federal. Entre estas iniciativas se incluyó el "Programa de Pavimentación de Caminos Rurales", durante el cual el presidente destacó la importancia de los "sistemas de cargos" y el "tequio", prácticas arraigadas en la tradición oaxaqueña como recursos sociales significativos. Se argumentó que estas prácticas comunitarias podrían desempeñar un papel crucial en la mejora de los indicadores de bienestar comunitario, dada su capacidad para adaptarse a las especificidades locales y fomentar la participación comunitaria. Además, se hizo hincapié en el concepto de asamblea ciudadana en los discursos presidenciales, presentándolo como un principio democrático, participativo y fundamental que implica tanto derechos como responsabilidades para los ciudadanos. Según los autores de este documento, el "sistema de cargos", en particular la asamblea ciudadana, ejemplifica una práctica transmitida de generación en generación que constituye un elemento esencial de los Sistemas Normativos Indígenas (SNI). Esta asamblea incorpora elementos cruciales para la participación política, sirviendo como base fundamental desde la cual la gobernanza indígena puede operar de manera efectiva y coherente con las tradiciones culturales arraigadas.

El objetivo de este artículo es analizar el rol de la asamblea ciudadana en el conflicto político que inició en los primeros años de la década del año 2000 en el municipio de San Luis Amatlán, desatando una confrontación entre ciertos sectores de la cabecera municipal con respecto a sus respectivas agencias y rancherías. Lo anterior llevó a que las autoridades del gobierno de Oaxaca impusieran por una década la figura de "administradores municipales" quienes tenían como objetivo la reconciliación social, la correcta administración de los recursos y crear condiciones para elegir autoridades por medio de asamblea. Este análisis centra su atención en el papel fundamental de la asamblea ciudadana para establecer gobernanza local. Por esta razón, la representación en la misma ha sido motivo central de disputas entre sectores polarizados que ante la disputa buscan ampliar su poder y por lo tanto tener mayor injerencia en la administración de recursos. El texto describe el proceso usado para restituir la asamblea ciudadana y la elección de autoridades municipales, la operatividad del cabildo municipal, la vinculación con las agencias municipales y las rancherías por medio de asambleas locales. Lo anterior señala los procedimientos de participación ciudadana en un municipio donde se restauró la elección de autoridades por usos y costumbres. Se destaca además que recobrar la gobernanza local tuvo también como objetivo mejorar la administración de recursos y su contraloría, ya que en contextos de pobreza la fuga de recursos, la ineficiencia o la corrupción han sido motivo de múltiples conflictos violentos entre agencias-rancherías y las cabeceras municipales en Oaxaca.

DISEÑO METODOLÓGICO

La investigación se realizó a través del trabajo de campo etnográfico (Restrepo, 2018), recabando evidencia empírica sobre el conflicto por la elección de autoridades, así como sobre las prácticas de gobierno una vez que se restauró el sistema de usos y costumbres en este municipio. Para Fonseca, Arroyo y Castellanos (2022) la investigación etnográfica sobre gobernanza indígena debe identificar los factores que activa el gobierno, las acciones políticas tanto de lo local como del Estado, así también, los usos y las costumbres sobre la forma de administrar los recursos y su designación. Por su parte, Aguilar-Villanueva (2022, p. 143) menciona que "hay cuatro elementos que conforman el objeto de estudio de la teoría de la gobernanza: el ordenamiento normativo del Estado, el sistema de conocimiento de la sociedad, las relaciones políticas entre el gobernante y los ciudadanos, y la deliberación y decisión del agente gubernamental".

De esta forma, Caniguan (2019) ha descrito que la etnografía como metodología de conocimiento situado, contribuye a entender la territorialidad que da sustento a la gobernanza indígena, por lo tanto, es posible comprender a mayor profundidad los movimientos y las demandas que congregan diversos grupos, algunos desatados por elementos de identidad destacando la forma en que éstos se proyectan hacia el futuro.

La investigación etnográfica, al ser de primera fuente, da cuenta no sólo de los procesos políticos en un sistema de gobernanza y administración, sino el devenir del mismo sistema desde la interpretación de las personas. De esta forma se comprendió a detalle el punto de vista sobre el conflicto, y el interés por provocar una modificación que conduce a una resolución.

Mediante esta etnografía se profundizó en las relaciones políticas y de participación ciudadana de hombres y mujeres adultos. Se realizaron en total 15 entrevistas a profundidad a las autoridades del cabildo municipal, así como 6 entrevistas a integrantes de comités de servicios. También se realizaron 8 entrevistas con ciudadanos de las agencias: Sitio del Palmar y San Isidro Guishe. A la par, se documentó información con respecto a la participación ciudadana en actividades o asambleas convocadas por las autoridades, así como prácticas de contraloría comunitaria. Por su parte, se llevaron diarios de campo documentando aspectos económicos, religiosos, sociales, culturales y políticos del municipio. El trabajo de campo etnográfico se realizó en los meses de abril y agosto de 2018, participando un grupo de investigación de cuatro personas. Con los datos obtenidos se construyeron categorías analíticas para inferir la forma en que la ciudadanía valoraba el desempeño de las autoridades con base en dos ámbitos: la aplicación y uso de mecanismos de información, consulta y diálogo entre las autoridades del Cabildo municipal y la ciudadanía en general. También se documentó la participación ciudadana, a fin de dar inteligibilidad a los procesos de diálogo para resolver el conflicto, analizando el peso que la cultura da a sus instituciones y procedimientos tradicionales como son los cabildos, las asambleas, los cargos y los comités.

REVISION DE LA LITERATURA

El municipio Oaxaqueño

En México el municipio es la institución más antigua, aparece antes que el Estado mexicano mismo. Se tiene el antecedente de los *calpulli* en la sociedad azteca o la Villa Rica de la Veracruz, considerado el primer municipio, fundado por el colonizador Hernán Cortes en 1519. Ya en el México independiente, el municipio se mantuvo vigente. Hasta 1917 se le dio el rango constitucional (artículo 115) y en 1999 se le reconoce como instancia de gobierno. Existen 2445 municipios. El estado de Oaxaca tiene 570, siendo la entidad federativa con más gobiernos municipales, de los cuales 417 son los denominados sistemas normativos indígenas, y el resto se rigen y organizan por sistemas de partidos políticos, lo que significa

que no tienen una identidad indígena dominante ni están asociados a alguna manifestación cultural indígena particular; en ellos coexisten distintas identidades (en algunos casos más de dos). La población de estos municipios no está totalmente constituida por comunidades indígenas; de la misma forma, no todos los municipios con sistema de partidos están constituidos por comunidades no indígenas (Bustillo, 2016, p. 80).

Por su parte, los municipios de SNI, son aquellos que

se rigen bajo un régimen diferenciado del resto de los municipios, que no contraviene a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pues el artículo 2° de esta Carta Magna reconoce la existencia de este régimen, es decir jurídicamente, coexisten dos sistemas de derechos dentro de una nación, uno el derecho positivo, señalado por la CPEUM y los ordenamientos derivados de ésta y, por otro lado, el derecho consuetudinario (Cruz y Martínez, 2020, p. 102).

Para Kymlicka (1996) los países federales (como lo es México), mantienen mecanismos para que algunas minorías subnacionales puedan ejercer el autogobierno, respetando la diversidad cultural lo cual

es un proceso siempre inacabado, siempre perfectible, cuyo fundamento son esos momentos de autodeterminación tan importantes para la colectividad, a partir de los cuales se deciden sus propias normas, su propio gobierno, sus maneras de resolver necesidades de todo tipo (para alimentarse, sanarse, educarse y, en general, para vivir la vida con dignidad en su espacios y territorios) (Gallegos, 2018, p. 57).

Sobre esto se ahonda más en el siguiente apartado.

Sistemas Normativos Indígenas (SNI)

Una característica para entender a Oaxaca, señala Bustillo (2016), es la pluralidad étnica y cultural, que produce la coexistencia de diversas cosmovisiones, normas y tradiciones, lo que requiere un pluralismo jurídico, es decir, el reconocimiento de la existencia de subgrupos con características estamentarias, dentro de una sociedad y que éstos tienen su propio sistema legal (Iannello, 2015), por su parte Castro y Vázquez (2021) consideran que esta pluralidad jurídica es necesaria ya que:

Bajo el régimen de sistema normativos internos se integran órganos de gobierno compuestos por ciudadanas y ciudadanos elegidos en asambleas comunitarias, lo que les obliga y otorga el derecho a supervisar y participar en las acciones públicas de carácter colectivo. La actividad pública está relacionada con el servicio comunitario, generalmente no remunerado, y los cargos derivados de las nuevas necesidades de gobierno son incorporados y adaptados a la estructura existente (p.72-73).

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (Procuraduría para la Defensa del Indígena, 1998), en su artículo 3, fracción XIII, define a los SNI como normas jurídicas “orales” de carácter consuetudinario que los pueblos y las comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, y sus autoridades aplican para la resolución de conflictos. Así es como está definido este sistema, pero ya teniendo a la ley como guía de lo que deben de ser, es conveniente desagregar sus elementos para un mejor entendimiento.

Kymlicka (1996), señala que una característica de estos sistemas es el reconocimiento de autoridades capaces de dirimir conflictos y son fundamentales para el desarrollo de culturas minoritarias. Para Figueroa (2020) la existencia de los SNI es el reconocimiento para que un grupo minoritario mantenga sus propios sistemas de elección de autoridades y le sea posible salvaguardar sus prácticas comunitarias.

En otras palabras los SNI implican la coexistencia de culturas diversas dentro de un estado-nación multicultural, también la presencia de subsistemas jurídicos, que no contravienen, sino que complementan a todo el sistema jurídico mexicano, y lo hace compatible con costumbres y tradiciones arraigadas, que han existido por generaciones.

Los SNI incorporan en su praxis a los “usos y costumbres” en poblaciones indígenas y no indígenas oaxaqueñas, ya que el poder local se concentra en el proceder histórico de los pueblos a través de estrategias de vecindad e identidad originaria. En el sentido anterior, desde las políticas públicas y desde la academia dichos usos y costumbres han desatado la pugna entre opositores y defensores, quienes por un lado subrayan que estos son opresivos y limitan las libertades y derechos individuales, sobre todo de las mujeres indígenas (Curiel y Hernández-Díaz, 2015). Por su parte, los defensores ponderan el consenso y la inclusión comprendida en el sistema de cargos, así como el carácter altamente participativo de la asamblea comunitaria, por lo tanto, la discusión se ha centrado en la correcta armonización entre los derechos individuales y colectivos que ampara el Estado mexicano y su contraparte al interior de los pueblos regidos por los SNI (Canedo, 2008).

Igualmente, estos municipios tienen sus particularidades políticas y administrativas. Por ejemplo, la duración de los periodos de gobierno. Según el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), estos periodos varían desde 1, 1.5, 2 hasta 3 años. Los municipios de partidos políticos tienen un periodo de gobierno de tres años. Otra diferencia es la forma de elección de las autoridades. El IEEPCO tiene identificadas formas de votación como: mano alzada, pizarrón, aclamación y pelotón.

De esta forma, para entender la vida municipal en Oaxaca es importante mencionar al “Sistema de Cargos”, el cual refiere a “un concepto social y a una jerarquía de comisiones, mediante la cual el individuo ocupa cargos por escalafón que abarcan la administración pública, civil y religiosa. Esta jerarquía supone un ascenso de creciente responsabilidad y prestigio. Es el eje de la vida Política de las comunidades y es una parte importante del sentido de pertenencia a la comunidad” (IEPCO, 2016, p. 25).

Esto significa que para ocupar un cargo público, además de los requisitos constitucionales, hay que agregar consideraciones que vienen del derecho consuetudinario, es decir por “el conjunto de normas que rigen la vida y las relaciones en los pueblos y que la autoridad hace respetar u observar basándose en las costumbres jurídicas del pueblo, para evitar que alguien perturbe el orden público o la vida pacífica de la comunidad o cause perjuicio material, ritual o moral a otro” (Dalton, 2012, p. 128), implicando mucho más que cuestiones legalistas, ya que refieren al sentido de pertenencia a una comunidad y la identificación con valores de la comunidad.

Cada comunidad a través de sus mecanismos internos perfila una serie de prerrogativas que determinarán los procesos de ciudadanía y de representación, adecuando marcos éticos, morales y de estatus para considerar autoridades y representantes. En muchos sentidos, dichos cargos (políticos y religiosos) actúan de una forma escalafonaria. Por lo tanto, dotan al ejercicio representativo de juicios de valor y servicio altruista comunitario.

Además, Oaxaca es un estado multiétnico, pluricultural y multilingüe. Esto significa que en el territorio hay una presencia simultánea de dos o más culturas con una posible interrelación. Esto se refleja en la Constitución estatal, donde se reconocen 15 grupos indígenas y a la comunidad afroamericana, entre los que se encuentran: Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huaye, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahua, Triqui, Zapoteco y Zoque. Es importante mencionar que en 2015, el gobierno estatal de Gabino Cué promulgó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca (Congreso de Oaxaca, 2015), en la cual se garantizaba el respeto a las instituciones y procedimientos de las comunidades indígenas y afroamericanas, y también se les reconocía su libre determinación y autonomía, así como la pluralidad cultural y política del estado de Oaxaca. Sin embargo, esa ley tuvo una corta historia, pues se promovió un recurso de inconstitucionalidad por parte de los partidos políticos, en el que demandaban que la formulación de la ley no se contempló la participación y opinión de los pueblos indígenas, y la creación de un consejo estatal, que supervisaría los procesos normativos indígenas, que asumía funciones propias del órgano electoral estatal, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), resolvió invalidar esta ley.

Por su parte, la misma pluralidad étnica, lingüística y religiosa hace a los gobiernos municipales susceptibles de caer en situaciones de disputas. De acuerdo a Hernández (2016) la conflictividad existente en los municipios oaxaqueños es resultado de su diseño institucional y las relaciones entre la cabecera municipal y las agencias o comunidades periféricas que conforman en conjunto el municipio.

En este sentido, Castillo (2016) identifica algunas categorías del conflicto municipal en Oaxaca, señalando los aspectos intra e intercomunitarios (límites y tierras), religiosos, culturales y electorales, y estos conflictos se ven materializados en enfrentamientos, anulación de elecciones, cierre de palacios, movilizaciones, bloqueos y protestas (Bautista, 2005). Esto hace aún más necesaria la creación de mecanismos locales de resolución de conflictos, y el respeto a los SNI y las costumbres de los pueblos.

De igual forma Hernández (2016) señala categorías de conflicto municipal:

- Conflictos entre cabeceras y agencias municipales, por la representación política y el reparto de recursos presupuestarios.
- Conflictos entre grupos e intereses políticos, que disputan la forma de organización del municipio.
- Conflictos entre facciones, agencias y exclusiones en procesos electorales.

También González y Martínez (2011) señalan las siguientes causas de conflictos municipales:

- Recursos financieros que se otorgan a los municipios a partir de la creación de los ramos 33 y 28.

- Recursos naturales del municipio.
- Intromisión de partidos políticos.
- Cambio socio-cultural de las comunidades.
- Cambio de sus sistemas normativos internos.
- Problemas y divisiones por religión.
- Las elecciones de diputados locales y federales, gobernador y presidente.
- La exigencia de participar en las elecciones por parte de las agencias, vecindados y mujeres (González y Martínez, 2011, p. 348)

El concepto de gobernanza en el contexto del municipio indígena

El término gobernanza tiene su etimología en el vocablo francés "gouvernance", el cual viene de la raíz latina "gubernare", y se traduce como "pilotear una nave". De esta forma, "no es un concepto equívoco ni multívoco, aun si tiene una variedad de denotaciones, conforme a los diversos componentes y actividades del gobernar y a las diversas caracterizaciones y explicaciones que los investigadores destacan en sus enfoques de conocimiento" (Aguilar-Villanueva, 2022, p. 37)

Durante mucho tiempo gobierno y gobernanza se consideraron sinónimos, en el sentido del ejercicio del poder y la dirección de una sociedad de manera vertical, hasta que "a principios de la década de 1990, surgió un nuevo enfoque de gobernanza que se diferenciaba del modelo tradicional jerárquico. Este nuevo modelo se caracterizaba por un mayor grado de cooperación entre el Estado y actores no estatales" (Pokolenko, 2023, p. 212). De esta forma, cuando se habla de gobernanza se hace referencia a una forma de toma de decisiones y participación en los asuntos públicos, ya sea desde el sector gubernamental, privado o social, por lo que es un modelo de dirección pública de múltiples actores y de relaciones horizontales y no verticales, más de cooperación y coordinación que de mando y obediencia.

No es objetivo del presente trabajo ahondar o participar en el debate conceptual sobre el concepto de gobernanza, pero sí es fundamental dejar claro cómo debe entenderse este término. Como se mencionó, el enfoque de gobernanza refiere a la dirección de la sociedad superando los modelos gubernamentales, autoritarios, verticales y que dejaban fuera a los sectores privado, social y a la ciudadanía de a pie. Para Zabala, Bojorges y Chávez (2023) este nuevo enfoque de dirección es colaborativo, intergubernamental y gubernamental-social, enfocado a corregir las fallas del diseño institucional, los errores de los agentes gubernamentales formales (políticos y burócratas), e incluir la participación de actores no gubernamentales. Para Puga (2021) la gobernanza supera el enfoque de la democracia representativa que se agota en la participación electoral, que toma en cuenta ideas, opiniones y formas de colaboración de los actores involucrados. De esta forma, al estudiar los procesos de gobernanza se busca comprender cómo se dan las relaciones de diálogo, cooperación, entendimiento y toma de decisiones en un determinado espacio, como lo es un municipio regido por los sistemas normativos indígenas, en los cuales el concepto no es ajeno, dadas sus instituciones como la asamblea comunitaria y el tequio.

La Figura del Administrador Municipal

Para Castañeda, Velázquez y Candia (2021) la figura del administrador municipal tiene altos porcentajes de éxito, porque no está adherido a un contexto partidista y sus intereses inherentes, su formación profesional y su capacidad técnica por operar con eficacia ha dado buenos resultados en diferentes ciudades del mundo y de México como Tijuana y Texcoco (Cordero, 2012; Ramos, 2013). Sin embargo, la pluralidad de sistemas de gobierno convergiendo en entornos socio territoriales, puede poner en entredicho los argumentos anteriores provocando complejas particularidades que demuestran modestos resultados.

La Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, publicada en 2003 y revisada en 2021 por el Congreso de Oaxaca (2021), incorporó en su artículo 87 la figura del administrador municipal, el cual tendría como función principal ejercer la autoridad en caso de la suspensión del ayuntamiento. Desde su creación esta figura fue polémica y repudiada, pues se consideraba una violación a la constitución local y a la autonomía municipal, en palabra de la que fuera Diputada federal Eufrosina Cruz, esta figura “es un pasaporte a la perversión de la democracia oaxaqueña” (Rodríguez, 2017), además “entorpecían las posibilidades de elecciones extraordinarias; saben que no tienen que rendir cuentas a nadie de los dineros que manejan y sólo deben dar su correspondiente mesada a sus jefes políticos”, señala Juan-Martínez (2017).

Sin embargo, en otro contexto la figura del administrador municipal tiene una connotación distinta y se podría decir que hasta positiva. El modelo de administrador municipal para gobiernos locales tiene su origen en la idea de *city manager*, tomado de Estados Unidos y Canadá, donde se tienen varias formas de gobierno local, identificadas por Cordero (2012)Chávez y Villasana (2021) siendo:

- Cabildo-alcalde
- Ayuntamiento
- Cabildo-gerente

En el caso del administrador municipal, presente en el modelo cabildo-gerente se refiere a “un funcionario que se encarga de la parte técnica y operativa del gobierno local, esto es de la gestión diaria, alguien que se enfoca en darle seguimiento y continuidad a las políticas públicas” (Cadena, 2011); para Chávez y Villasana (2021), es “asistente operativo dependiente del Alcalde (ratificado por el Cabildo) que le ayuda a administrar y manejar el gobierno” (p.4). Es importante apuntar que un *city manager* o administrador municipal, es una figura apolítica y apartidista, del cual se espera un trabajo profesional y operativo, diferenciado de la actividad política-partidista de los funcionarios electos, como son en el caso de México los presidentes municipales y miembros del cabildo. La figura del administrador municipal surge como un esfuerzo por separar la política de la administración, aunque en la práctica esto se vuelve casi imposible. Existe una separación del alcalde (referido a presidente municipal, término más usado en la tradición estadounidense) y del administrador de la ciudad, uno es electo popularmente y el otro es contratado para un servicio profesional. Ambos coexisten en sus funciones.

El administrador municipal en Oaxaca no era una figura permanente. Aparecía precisamente cuando la autoridad electa dejaba de operar, tal como señalan Chávez y Villasana (2021), las figuras no actuaban al mismo tiempo. Además, el administrador municipal en esta entidad se cargaba más a la política que a la administración profesional y apartidista, incluso ni siquiera era electo por el cabildo (la desaparición de este daba pie al administrador municipal). En realidad, esta figura por su configuración irregular y el descontento que generó, hace difícil definirlo y ubicarlo en la tipología mencionada en este apartado.

DESCRIPCIÓN DEL MUNICIPIO DE ESTUDIO

San Luis Amatlán es un municipio gobernado bajo los SNI, aunque esta población ha perdido el uso generalizado de la lengua zapoteca, es considerado un municipio indígena derivado de sus rasgos históricos y socioculturales. Está ubicado en la zona de los Amatlanes en la Sierra Sur de Oaxaca (Secretaría de Economía, 2020) Según datos gubernamentales, en este municipio la población total para el 2020 fue de 3,829 habitantes. Sus actuales índices de desarrollo están posicionados en indicadores de muy alta marginación con un alto grado de rezago social, 81.5% de la población está en situación de pobreza, 55.8% en pobreza moderada y 25.7% está en pobreza extrema (Secretaría del Bienestar, 2023).

Sus actividades económicas más importantes son la agricultura con la siembra de maíz y frijol para autoconsumo, así como variadas hortalizas. De mención especial es la siembra de diversos agaves, los cuales se comercializan con medianos y grandes productores, o bien, la producción destinada para crear mezcales

artesanales. Lo cual ha convertido a San Luis Amatlán en uno de los centros productivos de mezcal más importantes en la Sierra Sur de Oaxaca. La producción de mezcal ha servido como primera actividad y complemento de otras actividades en temporadas del año, ya que tanto la planta de agave como el mezcal han incrementado su precio de venta, representando un activo de gran importancia para la economía familiar.

En el municipio hay cinco agencias: Sitio del Palmar, San Esteban Amatlán, Lachigüizo, San Isidro Guishe y San Antonio Chiguivana. Por su parte, hay siete rancherías que son: El Aguacate, Nopalera, Guigoza, Antigual, Yogoveo, El Espino y Lachigüí. Las autoridades de las agencias solo duran un año en el cargo, mientras las autoridades del Cabildo municipal duran tres años. En cuanto al ejercicio político, el municipio tiene un sistema de usos y costumbres. El Cabildo municipal está formado por presidente, síndico, regidora de hacienda, alcalde, regidor de obras, regidora de educación y regidora de salud (cada uno con sus suplentes), más los apoyos administrativos de un tesorero y una secretaria. Otros cargos en el sistema de gobierno municipal son el regidor de ecología y regidor de deportes. Por su parte, en una estructura más amplia están los agentes de policía, topiles, jefes de sección o de barrios, comisariado ejidal, contralores en las tiendas comunitarias, vocales y coordinadores en las iglesias, comités escolares con cargos de vocales, Comité de agua, Comité de electrificación y Comité de panteones. La forma política de organizarse es primordialmente por asambleas ciudadanas, pues en estas se discuten los problemas y sus posibles acuerdos. La práctica de asambleas está arraigada desde los núcleos más pequeños de organización como lo son las colonias y los barrios. De ahí los niveles de asamblea van escalando hasta llegar al ámbito municipal en la asamblea del cabildo que es el máximo órgano de discusión municipal. Por lo tanto, este ejercicio tiene matices de una democracia directa pues cada ciudadano es libre (en teoría) para expresar sus intereses hacia la deliberación de las autoridades en turno.

La asamblea es la forma que aún se lleva a cabo para elegir autoridades, donde se nominan ciudadanos para desempeñar todo tipo de cargos, tanto en el cabildo municipal como en los múltiples comités que abundan. La lógica que opera tanto en la nominación como en el designio está basada en anteriores experiencias al ocupar cargos, el correcto desempeño siguiendo el escalafón y los comités previos. De esta forma, son requisitos la responsabilidad y la honestidad comprobada a través de la experiencia ocupando otros cargos menores, el pertenecer al municipio o tener un arraigo comprobado, y el desempeño demostrado en otros cargos, permitiendo trazar una ruta clara entre acceso y representación con el cumplimiento hacia la ciudadanía.

Maya (2009) señala que la elección por SNI en San Luis Amatlán se divide en tres fases: la preelectoral, la electoral y la postelectoral. De esta forma, la preelectoral inicia cuando las autoridades del cabildo saliente fijan los procedimientos en que se llevará a cabo la elección. Se identifica a los ciudadanos que podrían fungir como nuevas autoridades y se notifica al IEEPCO. Así también, se hace la convocatoria pública para que la ciudadanía en general asista a la asamblea donde se deliberará la elección de las nuevas autoridades. Se convoca a las autoridades estatales para que garanticen la seguridad de la jornada. La segunda fase (la electoral) inicia con el nombramiento, se desarrolla el día de la asamblea, dando un pase de lista de los ciudadanos por barrios (de la cabecera municipal). Se nombra a los directivos de las mesas de votación, conformándose por un presidente, un secretario y tres escrutadores. Cabe mencionar que todo esto se hace de forma pública y abierta. Se proponen ternas para cada cargo del cabildo dando paso a la deliberación pública y la votación. En todos los casos el propietario del cargo es quien posea más votos, quedando como suplente quien posea el segundo lugar. Por su parte, la tercera y última fase es la postelectoral, que ocurre cuando se hace entrega de los resultados a las autoridades estatales para emitir una constancia de validez.

Cabe decir que en este municipio ha existido un complejo debate sobre la inclusión de las agencias municipales y las rancherías en la asamblea que elegirá las autoridades municipales. Esto ha ocasionado inconformidades sobre la gobernanza y la participación política de todo el municipio, y por lo tanto ha generado conflictos. De esta forma, en la última elección del año 2017 la complejidad de las elecciones derivó en la formación de tres planillas (planilla roja, planilla verde y planilla blanca), en las cuales se juntan propuestas de varios ciudadanos que en conjunto contendrán por el voto en asamblea. Dichas planillas se

conciben por unos sectores como un instrumento inclusivo, mientras que otros sectores lo comprenden como una intromisión negativa que ha modificado las formas tradicionales de elegir autoridades. Esta problemática será tratada a mayor profundidad más adelante en el texto.

Otro aspecto que ha transformado la forma de servicio de los cargos es la monetarización, ya que para el año 2017 el cumplimiento de cargos en el cabildo municipal ya incluía una remuneración económica tasada en dietas al día. Por lo tanto, esto ha acarreado nuevos debates sobre la austeridad en que operan los cargos, el altruismo como sistema moral de servicio y la fuerza con que políticas exógenas impactan los nichos tradicionales. Lo anterior deja en claro que las poblaciones y sus estructuras políticas son dinámicas, presentando ajustes a la par de los cambios regionales y nacionales.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

De la figura de los administradores municipales a la elección del actual presidente municipal

Se ha dicho que los sistemas normativos indígenas están muy lejos de ser perfectos, al igual que otros sistemas políticos están enfrentando severos y profundos cambios. Por lo tanto, nuestro interés fue analizar cómo se dan esos cambios y cuáles son las formas para resolverlos desde los argumentos que cada municipio tiene a su alcance. Por lo tanto, profundizamos en comprender la disputa por la representatividad política del Cabildo municipal. Para comprender el actual panorama político de San Luis Amatlán es necesario hacer un breve recuento sobre la historia particular de representatividad a través del Cabildo municipal, ya que desde inicios de la década del año 2000 la autoridad político-administrativa recayó en sujetos llamados “administradores”, los cuales fueron designados por el gobierno estatal teniendo como objetivo únicamente administrar los recursos municipales y dotar de conciliación a la entidad municipal. Cabe decir que estos administradores no eran originarios de San Luis Amatlán, imponiendo una gobernanza ajena a las normas consuetudinarias.

Derivado de los cambios económico-productivos a finales de los años noventa, la Cabecera municipal se fragmentó por la subida en los precios del mezcal, lo cual creó severas diferencias entre la población campesina. De esta forma, algunos productores de mezcal inician una ruta para incidir en los ámbitos político-administrativos con el fin de lograr recursos federales y estatales para aumentar su productividad y comercialización. Por estos años, las agencias municipales y las rancherías se sentían excluidas de los apoyos federales. Lo anterior concuerda con Maya (2009) quien señala que en el año 2001 comienzan las disputas entre ciertos sectores polarizados, donde las agencias y rancherías pugnaban por una mayor participación para determinar autoridades municipales. Por otro lado, sectores aliados a la Cabecera municipal mantenían el control y designio de los recursos, considerando las asambleas para la elección del cabildo como un asunto que estrictamente le concierne a la población de la cabecera municipal.

El conflicto estaba centrado en la participación política de los ciudadanos que no pertenecían a la cabecera municipal, ya que estos tradicionalmente estaban relegados de la asamblea para elegir autoridades municipales. Lo anterior provocó que en la elección del 2004 se desconociera a las autoridades electas, dando paso al cierre del cabildo. Por lo tanto, el entonces Instituto Electoral Estatal (IEE) impuso la figura inédita de un primer “administrador municipal” (Ing. Carlos Matus Rasgado) para el trienio 2005-2007 como una salida “temporal” al conflicto por representatividad entre las agencias y la cabecera municipal.

Con base en lo anterior, la siguiente asamblea de elección de autoridades en el año 2006 mantuvo la misma tónica de conflicto, con lo cual se dio la toma del edificio del cabildo por tres meses, hasta que el IEE decidió destituir al entonces administrador y colocar uno nuevo que estuviera fuera del conflicto (Lic. Miguel Pereda Zúñiga). Para las elecciones del 2007 los dos grupos políticos se diferenciaban claramente para ocupar los cargos del cabildo municipal, creándose por primera vez en la historia del municipio un esfuerzo por realizar elecciones con planillas. De esta forma, la “planilla roja” estaba compuesta por ciudadanos de las agencias

municipales, quienes contendrían contra quienes resultaran electos por la asamblea de la cabecera municipal. Sin embargo, la cabecera municipal se apegó a sus procedimientos tradicionales de elegir autoridades sólo con ciudadanos de la cabecera municipal, y como resultado de esto el IEE nuevamente anuló las elecciones e impuso un administrador para el trienio 2007-2009. Cabe decir que estas elecciones estuvieron influenciadas por la intromisión del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hacia la planilla roja y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con la cabecera municipal (Maya, 2009).

Los datos etnográficos arrojaron una valoración negativa de parte de la ciudadanía de San Luis Amatlán hacia los administradores municipales, acusando una falta de coordinación e interés por el desarrollo del municipio. Incluso se describió que no trabajaba el administrador en las oficinas del ayuntamiento sino desde oficinas en la ciudad de Miahuatlán de Porfirio Díaz o incluso la ciudad de Oaxaca, ya que su actividad era solo la de administrar los recursos económicos que por ley le correspondían al municipio. Según diversas versiones de sectores de la población, en esos años hubo un reparto dudoso de los recursos del municipio correspondientes a los ramos 33 y 28, ya que los criterios usados para administrar eran muy discrecionales. Lo anterior alimentó una nociva percepción hacia las resoluciones de gobernanza emanadas desde el gobierno estatal.

En el 2010 el conflicto tuvo un descenso, dando la oportunidad para la elección de un integrante de la cabecera municipal, un profesor de nombre Noé Gutiérrez Maya que fue presidente municipal de 2011-2013, siendo asesinado en la cabecera municipal en 2015, dos años después de dejar su cargo. Pero el conflicto continuaba sin resolución ya que en la siguiente asamblea el resultado fue desconocido por las agencias municipales, lo cual provocó la imposición de un nuevo administrador municipal para el periodo 2014-2016 (Dámaso Nicolás Martínez). Intermedio a esto, ya para el año 2015 los medios periodísticos señalaban que los administradores municipales en Oaxaca no estaban cumpliendo con las condiciones de generar paz y estabilidad para dar paso a elecciones extraordinarias. Contrario a esto, la figura de administrador se había consolidado como un agente de gobierno por tres años supliendo en la práctica los designios constitucionales de dotar a los pueblos a su autodeterminación. Por lo tanto, no estaban cumpliendo con el objetivo fundamental en que fue creada esta figura, pues el objetivo principal fue regresar la representación política-administrativa a cada municipio (Guerrero, 2015). Por su parte, otros periódicos locales han enfatizado que la figura de los administradores municipales ha sumado mayores elementos a la conflictividad local, lo cual lejos de reconstituir el tejido social, fomenta la división al interior de los municipios (Flores, 2017). La asamblea del 2016 dio como resultado un cabildo formado únicamente por ciudadanos de la cabecera municipal, resultando el ciudadano Cleto Maldonado Martínez elegido presidente municipal. El cabildo entró en funciones el 1 de enero de 2017, pero días después hubo una impugnación por el incumplimiento de los lineamientos de participación municipal. Ante el Instituto Estatal, Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) se interpuso una denuncia que derivó en la anulación de las elecciones y con ello el desconocimiento de las autoridades elegidas. De esta forma, recayó en el IEEPCO la responsabilidad de conducir un nuevo proceso de elección buscando la participación política de todo el municipio, así como la calificación del proceso y, en su caso, la validación de éste.

La impugnación se dio porque las elecciones ordinarias celebradas el día 20 de noviembre de 2016 no se cumplieron al no registrarse la participación de las diversas agencias y rancherías, solicitando así la anulación. De esta forma, el 6 de marzo de 2017 el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca dictó la sentencia en el expediente JNI/33/2017, en el cual se declara nula la elección, dando instrucciones para que representantes "... de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de la Secretaría General de Gobierno, la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado y de la Secretaría de Asuntos Indígenas, junto con las autoridades de las agencias municipales y ciudadanos de la cabecera del municipio de San Luis Amatlán acordaran el proceso para convocar en un plazo de 90 días a una elección extraordinaria" (IEEPCO, 2017, p. 2).

El cabildo que fue elegido mantuvo su trabajo sin reconocimiento del Gobierno del estado. Por intermediación del IEEPCO el cabildo asistió a mesas de trabajo con representantes de las agencias y rancherías, construyendo un diálogo que posibilitó una resolución pacífica del conflicto. El 11 de junio de 2017 se realizó la última asamblea para elegir autoridades municipales (elección extraordinaria). En esta ocasión participarían todos los ciudadanos del municipio instalando mesas de votación y asambleas simultáneas en todas las agencias y rancherías, creando condiciones óptimas para que la población pudiera emitir su voto. Cabe enfatizar dos aspectos muy relevantes: El primero, la votación se acordó mediante tres planillas con propietarios y suplentes. De esta forma, la planilla que obtuviera el segundo lugar se incorporaría a la planilla ganadora y debería incluir al menos a una mujer para hacer valer la política de paridad de género. El segundo aspecto fue que cada localidad decidió la forma óptima de realizar su elección ya que algunas rancherías o agencias optaron por la asamblea pública con voto abierto, mientras que otras optaron por elección mediante urna a voto secreto.

Mediante las mesas de trabajo con personal del IEEPCO se acordó que la planilla que obtuviera 50% de votos más uno ocupara los tres primeros cargos, mientras la planilla que obtuviera el segundo lugar (sin importar el número de votos) tuviera los tres cargos restantes. Para la elección se registró a tres planillas. La planilla roja y la planilla verde estaban formadas por ciudadanos y ciudadanas de las agencias y las rancherías, mientras que la planilla blanca sería formada por ciudadanos de la cabecera municipal. En la elección, mediante un sistema mixto de asamblea y votación secreta, se eligió con más votos a la planilla blanca, la cual ocuparía los primeros tres cargos. Por un escaso margen de diferencia de 9 votos con respecto a la planilla roja, la planilla verde quedó en segundo lugar ocupando por lo tanto los tres cargos restantes. Todo lo anterior quedó plasmado en el expediente CME/04/2017 de 13 de junio de 2017, dando como válidas las elecciones y el reconocimiento de las autoridades elegidas.

Participación ciudadana como forma de resolución del conflicto

Para el caso de San Luis Amatlán, la figura de los administradores municipales no aportó precisamente a la democratización del municipio, ni se crearon condiciones necesarias para establecer procesos de autonomía política. Al analizar las entrevistas recabadas en trabajo de campo, existe gran desconfianza sobre el proceder de los administradores, argumentando que la razón principal es que al no ser del municipio no comprenden la forma de vida y las necesidades de la población; asimismo, sus intereses personales están por encima del bien comunitario. Por ejemplo, las autoridades de la agencia de policía de Lachigüizo creen que las obras realizadas en los periodos de los administradores estuvieron caracterizadas por una insensibilidad del contexto, lo cual permitió la corrupción:

Con dinero del ramo 33 se construyó un salón de clase para la escuela primaria de nuestra comunidad... Se dijo que serían dos salones, pero al final solo fue uno porque el otro salón se iba a construir en otra agencia. Para empezar, nosotros no sabemos si este administrador reportó que había hecho dos salones en nuestra comunidad cuando en la realidad solo hizo uno, y lo peor es que están muy mal hechos, casi inservibles porque no se usó material adecuado o suficiente material. Su interés no fue apoyar a la población, sino sólo cumplir sin importar el impacto positivo (Entrevista a mujer de 26 años, autoridad local).

Desde luego, los usos y costumbres fueron pasados por alto al designar a administradores municipales, cuyas medidas temporales terminaron por ser de mediano plazo. El procedimiento de escalafón del sistema de cargos para elegir a las máximas autoridades no tuvo validez en este caso. Por lo tanto, existió inconformidad y desinterés de la población hacia las autoridades, ya que las decisiones sobre la inversión en obras públicas no fueron consensuadas con la población, sino que fue bajo una lógica distributiva de una obra para cada agencia. Por lo tanto, las actuales autoridades de Lachigüizo acusan que el principal problema de los administradores fue la falta de conocimiento, de identidad y de bien común, así como la falta de transparencia.

Además del salón de clase, se hizo una cocina comunitaria con dos años de recurso. Esto es porque no se aplicó al 100% el recurso, existiendo dinero que se perdió. La cocina es muy pequeña y con los temblores se dañó mucho, al grado de que ahora es un riesgo. Por eso mejor la usamos de oficina del municipio porque no está concluida y no es segura, es un solo cuarto (Entrevista a mujer de 31 años, autoridad local)

Esa obra de la cocina en Lachigüizo se llevó un millón doscientos mil pesos. Creemos que fue mucho gasto para lo que en realidad se construyó. Nadie se lo puede creer. Sin embargo, no hay una confianza de reclamar porque el administrador no es de la comunidad. No da a conocer sus gastos, no viene a atender a la gente... Paisanos de Lachigüizo lo vinieron a buscar y por días no abrió la oficina (Entrevista a mujer de 26 años, autoridad local)

A pesar de que nos enojamos, ¿a quién le decimos algo? Lo veníamos a buscar y si lo encontrábamos nunca tenía tiempo... Una vez en un reclamo el administrador nos dijo, "si quieres te lo hago así y listo, si no quieres no te hago nada" (Entrevista a hombre de 46 años, autoridad local)

En el periodo de ejercicio de los administradores, las autoridades de la agencia de policía de Lachigüizo señalaron que no han visto un solo documento que informe del gasto ejercido, ya que nunca comunicaron o dieron a conocer la forma de ejercer el gasto público.

No hay forma, ni historial de lo que se hizo, pues lo único que se sabe es de forma verbal, que cada año le correspondían seiscientos mil pesos a esta agencia. Por lo tanto, la obra de la cocina comunitaria costó un millón doscientos mil. ¡Por eso la gente ya no confía en nadie! (Entrevista a hombre de 49 años, ciudadano)

En las mesas de trabajo previas a la elección extraordinaria, el cabildo del año 2018 fue sensibilizado para incorporar a toda la población del municipio. En este mismo sentido, como parte de sus responsabilidades deberían informar no sólo las acciones, sino además cómo se toman las decisiones. Por este motivo, cada dos semanas se reúne el cabildo para dar seguimiento a las acciones más importantes del municipio. Así mismo, cuatro veces al año hay asambleas públicas en la explanada municipal para dar información sobre las acciones, y además para recibir solicitudes. En diciembre se dio un informe anual sobre todas acciones y los gastos ejercidos por el gobierno.

El instrumento de participación ciudadana es la asamblea pública. La invitación abierta a las asambleas informativas del cabildo se hace a través del sonido local, dando anuncios en la iglesia después de misa, también se pegan cartulinas y los jefes de barrio hacen un recorrido informativo de casa en casa para invitar a la población. En la asamblea están presentes todos los integrantes del cabildo y dan razón de algún tema en específico. Se informa de temas relevantes como los programas sociales o sobre algún gasto ejercido. Además de las plenarias, se pegaron cartulinas en el ayuntamiento para que la ciudadanía en general pueda consultar los gastos ejercidos con más detenimiento. Cabe decir que este medio es efectivo, pues en la etnografía se documentó que la población de las agencias y rancherías visitan por varios motivos la cabecera municipal, ya sea por una cita médica o por recibir dinero de algún programa social. De esta forma, aprovechan la visita a la cabecera y ahí se enteran de los anuncios.

Aunque muy distanciadas, otros tipos de asambleas son las que hacen los integrantes del cabildo en las agencias y rancherías. De esta forma, se informa a las autoridades y la ciudadanía respecto de asuntos que les conciernen. En estas asambleas se informa sobre los ramos 33 y 28, se da a conocer el presupuesto destinado a cada agencia o ranchería y se discute el uso que se le dará. Por su parte, cada agencia o ranchería deberá justificar y comprobar sus gastos ante su población.

El ramo 28 distribuye el recurso para el funcionamiento de las agencias y el criterio de distribución es que las poblaciones con más habitantes reciben mayor presupuesto. La agencia de Chiguivana es la de menor población, recibiendo 17 mil pesos al mes, mientras San Esteban y Sitio del Palmar reciben 70 mil pesos mensuales. Una excepción es la cabecera municipal que posee menos población que las dos arriba mencionadas, pero recibe más recursos derivados de mayores gastos operativos y administrativos. Según datos del presidente municipal (Cleto Maldonado) cada partida presupuestaria está respaldada con documentos probatorios y actas

que pueden ser constatadas en los archivos de la presidencia. De esta forma, el ejercicio del presupuesto municipal intenta estar acompañado por acciones de contraloría.

Diversos integrantes del cabildo coinciden en que en general no hay problemas de gobernanza como en otros años, ya que hay un esfuerzo por transparentar los ingresos y los gastos. Además, con un cabildo distribuido entre las agencias y rancherías la información circula hasta las comunidades a través del diálogo de los funcionarios municipales.

Con respecto al ramo 33, el gobierno municipal está trabajando con el Colegio de ingenieros civiles a través de contraloría del estado de Oaxaca, quienes valorarán las características de las obras y sus presupuestos. Al conducirse de esta forma, se da mayor certeza a los gastos, buscando la confianza de la población. A través de las entrevistas, el regidor de obras públicas, la regidora de hacienda y el presidente municipal coinciden en implementar acciones de contraloría que propicien confianza para la población. De esta forma, los integrantes del cabildo y en específico los regidores de hacienda y de obras, junto con el presidente municipal, han asistido a cursos de capacitación sobre rendición de cuentas. Saben que el gobierno federal puede multarlos por no declarar o ejercer de forma correcta su ejercicio. Aquí es donde el escalafón de los cargos procura acciones que tengan como fin el beneficio comunitario.

En general, las entrevistas realizadas consideran que hay una gran distancia entre la forma de transparentar los recursos con respecto a la etapa de los administradores:

El actual cabildo hace su trabajo de informar igual cómo se ha venido haciendo en otros cargos. Por ejemplo, el presidente municipal antes de ser elegido tuvo varios cargos en la iglesia. De ahí aprendió de otros más mayores a dar explicación del dinero, cuánto ingresa y cuánto se gasta y en qué. Él (el presidente) no nos debe robar ni mentir porque él es de aquí y no se va a ir con el dinero (Entrevista a mujer de 45 años, ciudadana).

Aquí han venido gente del actual cabildo de San Luis Amatlán, han hablado con nosotros y nos dicen cuánto nos toca este año. Sabemos que nos corresponden este año 70 mil pesos, nos dan 10 mil más con respecto al año anterior. Aquí el agente municipal nos deberá entregar cuentas de en qué se gastó o qué se apoyó con ese dinero. (Entrevista a hombre de 51 años, ciudadano).

Cuando fui tesorero del comité de la iglesia hicimos varias obras de remodelación y cuando hacía mi corte de caja ningún peso me faltaba. Yo entregaba una copia de todo lo que se hizo y lo que se gastó, del costo de materiales y de mano de obra, y yo me quedaba con una copia como comprobante. Por eso la gente me eligió tres veces seguidas como tesorero de la iglesia (siete años) porque querían que siguiera trabajando para la comunidad, pero siempre y cuando la gente me respalda y trabaje conmigo. Por eso me propusieron para ocupar el cargo de presidente municipal. Así también, por eso a pesar de la impugnación, me volvieron a elegir (Entrevista a Cleto Maldonado Martínez, presidente municipal de San Luis Amatlán en 2018).

La inclusión de ciudadanos de las diversas agencias y rancherías en el Cabildo municipal ha creado mayor apertura y cercanía entre los distintos niveles de gobierno al interior del municipio. Esto ha provocado que la información sea más cercana porque los distintos regidores integrantes del cabildo son de las agencias, sirviendo como instrumento de diálogo y transmisión de información en sus comunidades. Un ejemplo de las decisiones al interior de las agencias y rancherías es el siguiente: una solicitud de obra pública deberá ser avalada por un acta de asamblea con la firma de todos los ciudadanos demostrando el respaldo a las decisiones de sus autoridades inmediatas. Sobre lo anterior, destaca que esta forma de operar entre las distintas instancias de gobierno al interior del municipio es en parte resultado de las reuniones con el IEEPCO, entre el cabildo elegido en la elección ordinaria y los inconformes que lograron impugnar la elección. Las mesas de trabajo sirvieron para mitigar o al menos disimular las diferencias entre localidades y ponderan el trabajo conjunto.

En suma, las dinámicas en torno a reconstituir las asambleas y su influencia en las decisiones políticas-administrativas, son una muestra de las relaciones plurales que buscan por un lado, democratizar el municipio al incluir a todas las personas, y por otro, un debate constante sobre el tipo de ciudadanía interna en los

Sistemas Normativos Internos, ya que las personas inconformes no han sido pasivas sino que han buscado a toda costa elementos que les deje mayormente conformes sobre aquello que consideraban injusto.

CONCLUSIONES

Los SNI son un sistema político, administrativo, moral y ético usado por sociedades que reivindican un origen indígena o tradicional. En este sentido, son preceptos normativos ligados siempre a contextos históricos particulares, los cuales intentan normar la vida de una demarcación socialmente diferenciada. Como sistema, pueden no ser consecuentes con las acciones o prácticas que los sujetos desarrollan dentro del mismo, ya que las sociedades son dinámicas a través del tiempo. Por lo tanto, los conflictos y las negociaciones a su interior son una parte inherente.

Para el caso que abordamos del municipio de San Luis Amatlán, los datos empíricos nos señalaron una pugna entre las élites que reclamaban diversos grados de representatividad dentro de una ciudadanía municipal que no había sido lo suficientemente incluyente. La fragmentación social dada por la falta de representatividad derivó en múltiples grados de ciudadanía, que en la práctica evidenciaron marcadas diferencias entre los derechos municipales. De esta forma, las agencias municipales y las rancherías promovieron acciones para lograr representatividad frente a la hegemonía histórica de la cabecera municipal a través de la asamblea. A este conflicto se sumó la displicente forma de actuar del gobierno del estado de Oaxaca, que lejos de solucionar el conflicto sólo logró enraizarlo, colocando reiteradamente a “administradores” quienes no aportarían elementos para la conciliación y autonomía del municipio. La asamblea, siendo un instrumento central en los usos y costumbres, se vio coartada durante los periodos de los “administradores”. Esta situación condujo a una marcada brecha de gobernanza entre la cabecera municipal y las agencias y rancherías.

En San Luis Amatlán, los administradores municipales se enfocaron en lograr un mínimo de estabilidad administrativa y con ello evitar escaladas de violencia, lo cual sin duda fue positivo, pero no tuvieron la capacidad de reconstruir el tejido social pues esta no era su misión, sobre todo, en un contexto social que les era ajeno o al cual no tenían arraigo.

Para el proceso político de 2016 el gobierno del estado de Oaxaca, a través del IEEPCO, presentó una mayor sensibilidad para conducir el conflicto en este municipio. Ante el trámite de impugnación que realizaron integrantes de las agencias municipales y rancherías, buscó establecer bases mínimas para retornar la autonomía política a esta demarcación. Así, el ejercicio de asamblea inició un proceso de reanudación, obligando a las partes en pugna a delinear alternativas para efectuar nuevas elecciones de autoridades. En este sentido, las diferentes localidades, a través de sus asambleas locales, decidieron la forma en que realizarían el ejercicio de elección, dejando ver una clara muestra de autonomía local ante el IEEPCO que fungía como árbitro, dando certeza y confianza al proceso. Además, esta situación muestra cómo la ciudadanía se construye desde abajo, pero no desde argumentos meramente celebratorios, sino desde procesos complejos de disputas y tensiones constantes.

Las reiteradas asambleas comunitarias dieron como resultado la validación de las nuevas elecciones a través de la inclusión de las diversas agencias y rancherías en el cabildo municipal. De esta forma, el poder político-administrativo estaba repartido de una forma menos desigual entre las diversas demarcaciones. La reconstitución de las asambleas ha logrado pacificar las pugnas de 2016 a la fecha, demostrando que durante los periodos de los administradores municipales (2005-2010 y 2014-2016) se buscó gestionar y controlar el conflicto más no su solución.

El análisis de este ejercicio práctico nos sitúa en reconocer la importancia de la asamblea como instrumento que provoca un diálogo entre las partes. Sin afán de ser esencialistas, la asamblea en los usos y costumbres es un instrumento que con la debida mediación puede aportar argumentos más cercanos a una gobernanza participativa. Por su parte, la asamblea sirve tanto como instrumento de gestión política administrativa como

de contraloría ciudadana. Dicho proceder tiene su raíz en los sistemas de cargos políticos, cargos religiosos y de forma más reciente, los cargos civiles, los cuales a través de diversos medios desarrollan estrategias que apuntan a una sociedad con más información y pertinencia sobre el rol desempeñado por las autoridades.

En el caso de San Luis Amatlán, ocupar previamente cargos de menor responsabilidad es una ruta para ascender a los cargos de mayor representatividad. Los datos empíricos exponen que las experiencias previas en otros cargos construyen procesos de aprendizaje que resultan altamente útiles a la hora de gobernar para una entidad municipal amplia. Formalizar las decisiones mediante asambleas, sonido local, cartulinas informativas, sesiones ciudadanas abiertas, entre otras, está ayudando a recuperar la participación ciudadana que durante el tiempo de los “administradores” se vio severamente limitada.

Por último, en futuras investigaciones habrá que observar las formas de gobernanza local desde franjas de tiempo más amplias para comprender qué tan fortalecidas están estas primeras observaciones. Sobre todo, reflexionar sobre las influencias provocadas por múltiples intereses económicos y sociales que buscan un lugar de representatividad en el cabildo municipal, comprender los impactos en la política local derivados de las dinámicas en los mercados, sobre todo, derivados de los posibles impactos de los proyectos de desarrollo que el actual gobierno federal implementa en Oaxaca.

REFERENCIAS

- Aguilar-Villanueva, L. (2022). *Acerca del gobierno: propuesta de teoría*. México: Tirant lo Blanch; El Colegio de Jalisco; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. https://clad.org/wp-content/uploads/2023/05/Acerca-del-Gobierno_Luis-Aguilar-Villanueva-2023.pdf
- Bautista, E. (2005). Relaciones intergubernamentales como campo de conflicto. En T. Rendón, T., Guillén, y C. Paz (eds.) *Retos de modernización del municipio mexicano: Memoria del 4º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos* (pp. 221–233). México: IGLOM.
- Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas: caso Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Derechos_politicos_y_sistemas_normativos_indigenas.pdf
- Cadena, G. (2011, mayo 01). *City manager un cargo novedoso*. Recuperado de: <https://www.alcaldesdemexico.com/tips-de-gestion/city-manager-un-cargo-novedoso/>
- Canedo, G. (2008). Una conquista indígena: reconocimiento de municipios por usos y costumbres en Oaxaca, México. En A. Cimdamore (ed.). *La economía política de la pobreza* (pp. 401–426). Buenos Aires: CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20100616043912/11Vasquez.pdf>
- Caniguan, N. (2019). Movimiento territorial indígena y movimientos locales. Etnografía de caso en una comuna de la Araucanía, Chile. *Antropologías del Sur*, 6(11), 63-78. DOI: 10.25074/rantros.v6i11.1197
- Castañeda, M.C., Velázquez, Y.C. y Candia, M.R. (2021) Implementación del modelo city management ‘Administrador Municipal’ en México (I), *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales RIBRIG*, (2), 1-38. <https://redibrig.es/wp-content/uploads/2022/02/RIBRIG-2021-CASTAÑEDA.pdf>
- Castillo, E. (2016). *Vida comunitaria y conflictos políticos: antagonismo y actores migrantes en San Miguel Tlacotepec, Oaxaca*. (Tesis de maestría). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C. Recuperado de: <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/20141218/>
- Castro, A. y Vásquez, M.A. (2021). Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca. Veinte años edificando autonomía. En V.L. Juan, J.C. Martínez, y D. Recondo (coords.). *Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis* (pp. 71-92). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Las_Otras_Elecciones_Digital.pdf
- Chávez, O. y Villasana, J. (2021). *El administrador municipal (city manager) en México. Un recuento a 2019*. México, ICMA-CM; Analéctica. Recuperado de: <https://zenodo.org/records/4767900>
- Congreso de Oaxaca (2015, agosto 21). *Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatat/Oaxaca/Ley_SEIE_Oax.pdf
- Congreso de Oaxaca (2021, junio, 12). *Ley orgánica municipal del Estado de Oaxaca*. [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_Organica_Municipal_\(Ref_dto_2431_aprob_LXIV_Legis_17_mzo_2021_PO_24_6a_Secc_12_jun_2021\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_Organica_Municipal_(Ref_dto_2431_aprob_LXIV_Legis_17_mzo_2021_PO_24_6a_Secc_12_jun_2021).pdf)
- Cordero, J.M. (2012). El City Manager, una experiencia en México: Tijuana y Texcoco. *Provincia*, (28), 41-59. <https://www.redalyc.org/pdf/555/55530464003.pdf>
- Cruz, C.A., y Martínez, L.D.. (2020). Los sistemas normativos indígenas en tiempos del gobierno abierto. Perspectiva municipal en Oaxaca. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (37), 94-112. DOI: 10.22201/fcpys.20071949e.2021.37.77124

- Curiel, C. y Hernández-Díaz J. (2015). A manera de introducción: De mujeres, política y costumbre. En C. Curiel, H. Worthen, J. Hernández-Díaz, J. Aranda, E. P. Aguirre-Sulem (coords.) *Repensando la participación política de las mujeres: discursos y prácticas de las costumbres en el ámbito comunitario* (pp.19-47). México: Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; Plaza y Valdés. https://www.researchgate.net/profile/Holly-Worthen/publication/302996038_Forma_alternativa_de_las_luchas_para_la_equidad_de_genero_Mujeres_indigenas_en_la_interseccion_del_Estado_y_la_comunidad/links/5734da8808aea45ee83b0244/Forma-alternativa-de-las-luchas-para-la-equidad-de-genero-Mujeres-indigenas-en-la-interseccion-del-Estado-y-la-comunidad.pdf
- Dalton, M. (2012). *Democracia e igualdad en conflicto: las presidentas municipales en Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/democracia_igualdad_en_conflicto.pdf
- Figuroa, E. (2020). Hacia un sistema de causales de invalidez de las elecciones por sistemas normativos indígenas. El caso de Oaxaca. *Justicia Electoral*, 1(24), pp. 19-63. <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/75f83891dc95b4c.pdf>
- Flores, R. (2017). *Elimina congreso de Oaxaca figura de administrador municipal*. Recuperado de: <https://oaxaca.media/2017/04/elimina-congreso-de-oaxaca-figura-de-administrador-municipal/>
- Fonseca, G., Arroyo, M. y Castellanos, J.A. (2022). Gobernanza ambiental con enfoque étnico: una apuesta de gestión en áreas protegidas del Caribe Colombiano. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 13(5), 905-915. DOI: 10.29312/remexca.v13i5.3234
- Gallegos, M. (2018). Autonomía, autogobierno y autogestión integral de la vida, como alternativas políticas. *Vínculos. Sociología, Análisis y Opinión*, (13), 47-63. <http://www.vinculossociologiaanalisisyopinion.cucsh.udg.mx/index.php/VSAO/issue/view/725>
- Guerrero, J. (2015, abril 15) Los administradores municipales no están cumpliendo su cometido. *IEEPCO*. Recuperado de: <https://pagina3.mx/2015/04/administradores-municipales-no-estan-cumpliendo-su-cometido-ieepco/>
- González, M. y Martínez, F. (2011). *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/El_Derecho_y_la_justicia_en_las_elecciones_de_Oaxaca.pdf
- Hernández, J. (2016). *Sellos, cédulas y credenciales. Instituciones y patrones de resolución de conflictos en los comicios municipales de 2010 en Oaxaca*. (Tesis doctoral). UNAM, México. <http://132.248.9.195/ptd2016/septiembre/0750735/0750735.pdf>
- Iannello, P. (2015). Pluralismo jurídico. En J.L., Fabra y A., Núñez (eds.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho* (pp. 767-790). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/24.pdf>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca [IEEPCO] (2016). *Representación política de las mujeres en Oaxaca. Diagnóstico y Retos*. ieeeco. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/deppp/deppp-Varios/Foro_ImpactoyProspectivas/docs/gustavomeixueiropleoax29oct.pdf
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca [IEEPCO] (2017). *Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-07/2017*. Respecto de la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento del municipio de San Luis Amatlán, Oaxaca. México. Expediente jni/33/2017 del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

<https://www.icepco.org.mx/archivos/acuerdos/2017/ACUERDO%20SAN%20LUIS%20AMATLA%cc%81N.pdf>

- Juan-Martínez, V.L. (2017, febrero 12). Administradores municipales en Oaxaca: negocio y problema. Recuperado de: <https://rendiciondecuentas.org.mx/administradores-municipales-en-oaxaca-negocio-y-problema/>
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural; una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Maya, R. (2009). La participación política de las mujeres en los gobiernos municipales consuetudinarios de la Sierra Sur: el caso de San Luis Amatlán. En Á.C. Luna (coord.). *Género, sociedad y cultura: análisis multidisciplinario de las dinámicas socioeconómicas, históricas, culturales y psicológicas de las mujeres en la Sierra Sur oaxaqueña* (pp. 34–46). Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca. Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso. Universidad de Málaga, España. 2009. Grupo eumed.net <https://www.eumed.net/libros-gratis/2009a/503/503.pdf>
- Pokolenko, A.A. (2023). La gobernanza territorial como capital sinérgico en el desarrollo de sistemas productivos locales latinoamericanos. *Visión de Futuro*, 27(2), 206–230. <https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2023.27.02.006.es>
- Procuraduría para la Defensa del Indígena [PDI] (1998, marzo, 21). *Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca*. México: Gobierno del Estado de Oaxaca. <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/oaxregla.pdf>
- Puga, C. (2021). Gobernanza local, gobernanza nacional. *Espacios Transnacionales*, 8(16), 112-124. https://espaciostransnacionales.xoc.uam.mx/wp-content/uploads/2022/08/ET_17_Puga.pdf
- Ramos, C. (2013). *La institucionalización del gerente municipal como modelo de gestión en la administración pública de Texcoco*. (Tesis de maestría). Universidad Autónoma del Estado de México. México. Recuperado de: <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/98984/TESIS%20GERENTE%20MUNICIPAL%20TEXCOCO.pdf;sequence=1>
- Restrepo, E. (2018). *Etnografía: alcances, técnicas y éticas*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/eduardo.restrepo/3>
- Rodríguez, O. (2017, abril 16). Eliminan en Oaxaca a los administradores municipales. Recuperado de: <https://www.milenio.com/estados/eliminan-en-oaxaca-a-los-administradores-municipales>
- Secretaría del Bienestar. (2023). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2023, Oaxaca, San Luis Amatlán. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/794212/20235-SanLuisAmatlan23.pdf>
- Secretaría de Economía (2020). San Luis Amatlán. Municipio de Oaxaca. Recuperado de: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/san-luis-amatlan>
- Zabala, S., Bojorges, F. y Chávez, D. (2023). Propuestas de mejora de la teoría de la gobernanza. En Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Hacia una teoría integral de la gestión pública* (pp. 65–69). Caracas, Venezuela: CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2024/01/Libro-11-Hacia-una-teoria-integral-de-la-gestion-publica.pdf>



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457676478009>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Julio Ulises Morales López, Christian Arturo Cruz Meléndez
**Reconstituyendo la asamblea ciudadana pos-conflicto
político en San Luis Amatlán, Oaxaca**

Reconstituting the citizen assembly post-political conflict in
San Luis Amatlán, Oaxaca

Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento
vol. 12, núm. 26, e25.86692 2024
Universidad Nacional Autónoma de México, México
entreciencias@enes.unam.mx

/ ISSN-E: 2007-8064

DOI: [https://doi.org/10.22201/
enesl.20078064e.2024.26.86692](https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2024.26.86692)