

Contrastes políticos en la organización comunitaria. Confrontaciones entre el ejercicio de las políticas del reconocimiento y los derechos civiles: la experiencia de los municipios del área metropolitana de Oaxaca

Political contrasts in community organization. Confrontations between the exercise of recognition policies and civil rights: the experience of the municipalities of the metropolitan area of Oaxaca

Resumen

El texto discute lo sucedido en un proceso de transformación política de municipios, hasta hace poco rurales, que están siendo incorporados al ámbito de influencia de un centro urbano metropolitano y en el que se expresan las transformaciones en el ejercicio de la ciudadanía comunitaria. Este fenómeno se observa en un contexto de concurrencia de dos acontecimientos: el crecimiento del área urbana de la ciudad capital del estado de Oaxaca y la implementación de políticas de reconocimiento de la diversidad cultural en esta sureña entidad de México. El análisis de esta situación muestra la complejidad de las relaciones interculturales y los dilemas que enfrenta la implementación de políticas del reconocimiento.

Palabras Clave: Ciudadanía, Metropolización, Multiculturalismo

Abstract

The text discusses what happened in a process of political transformation of municipalities, rural until recently, which are being incorporated into the sphere of influence of a metropolitan urban center and in which the transformations in the exercise of community citizenship are expressed. This phenomenon is observed in a context of concurrence of two events: the growth of the urban area of the capital city of the state of Oaxaca and the implementation of cultural diversity recognition policies in this southern political entity of Mexico. The analysis of this situation shows the complexity of intercultural relations and the dilemmas faced by the implementation of recognition policies.

Keywords: Citizenship, Metropolization, Multiculturalism

Fecha de recepción: 30 de mayo de 2022

Fecha de aceptación: 1 de octubre de 2022

Contrastes políticos en la organización comunitaria. Confrontaciones entre el ejercicio de las políticas del reconocimiento y los derechos civiles: la experiencia de los municipios del área metropolitana de Oaxaca

Jorge Hernández Díaz*

Introducción

Lo que aquí se presenta es el análisis de un proceso de transformación política de municipios, hasta hace poco rurales, que están siendo incorporadas al ámbito de influencia de un centro urbano metropolitano y en el que se expresan contradicciones en el ejercicio de la ciudadanía. Este fenómeno se observa en un contexto de concurrencia de dos acontecimientos: el crecimiento del área urbana de la ciudad capital del estado de Oaxaca y la implementación de políticas del reconocimiento cultural en esta sureña entidad de México.

Oaxaca fue el primer estado de la república mexicana en reconocer en 1995 las normas locales como formas legales para la designación de las autoridades municipales. Esta entidad se integra por 570 municipios; en 417 nombran a sus autoridades por el sistema de normas consuetudinarias, actualmente reglamentado como sistemas normativos internos o indígenas. La gran mayoría de los municipios con altas proporciones de población indígena se incluyen en esta categoría, pero muchos otros, con menores proporciones de hablantes de lengua indígena, igualmente adoptan este sistema en la elección de sus autoridades. Así sucede en varios de los municipios cercanos o colindantes con la capital del estado y que forman parte del área conurbada y metropolitana.

En Oaxaca, por medio de la movilización política, las organizaciones indígenas consiguieron que el Congreso estatal promulgara un conjunto de normas que, por su contenido, son resultado de lo que académicamente se ha denominado políticas del reconocimiento (Taylor, 1993, 1997). Entre ellas tuvieron mayor efecto las que hacen referencia a la legalización de convenciones consuetudinarias para la elección de autoridades municipales. Tal acontecimiento generó muchas expectativas respecto de la gobernabilidad local, pero las desavenencias políticas no desaparecieron de los municipios oaxaqueños y en algunos lugares se incrementaron. El análisis de esta situación muestra la complejidad de las relaciones interculturales y los dilemas que enfrenta la implementación de políticas del reconocimiento.

En el caso de los municipios del área metropolitana de Oaxaca adquieren especial relevancia aquellas disputas que se dan entre los residentes oriundos y los que se han establecido en las últimas dos o tres décadas. Las autoridades locales han inhibido la participación política de sus nuevos vecinos con el argumento que los recién llegados desconocen la tradición comunitaria o se resisten a participar en las obligaciones que indican las normas internas. Los nuevos vecinos reclaman, básicamente, los derechos que

* Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma "Benito Juárez", Oaxaca, México.
E-mail: jorgehd00@gmail.com

les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se trata de una discrepancia cultural con implicaciones políticas; aquí se enfrentan dos perspectivas sobre la participación y la organización política, dos maneras del ejercicio de la ciudadanía, ambas con el reconocimiento legal del Estado.

Esta es una discusión entre los que tienen el derecho de elegir a sus autoridades locales siguiendo normas consuetudinarias (práctica asociada a una lógica de pertenencia a una comunidad), y quienes reclaman su inclusión como parte de los derechos que les concede la Constitución Federal. Es una experiencia que revela los conflictos y dilemas que puede generar el ejercicio de las políticas del reconocimiento. Los críticos de las políticas multiculturales han expresado sus advertencias respecto de que una ciudadanía diferenciada pueda crear una "política de la reivindicación" con consecuencias indeseables desde un punto de vista liberal (Young, 1998: 258). Lo que sucede en los municipios a los que aquí se hace referencia, la disputa entre originarios y avecindados, es un ejemplo de los retos del diálogo intercultural.

Los sustentos legales de la política del reconocimiento en Oaxaca

En México, como en muchos otros Estados modernos, se han decretado leyes y establecido políticas para dar satisfacción a las demandas del reconocimiento jurídico de la diversidad cultural. El aumento paulatino de los reclamos y movilizaciones por un respeto a las diferencias culturales de los grupos indígenas ha dado lugar a que la Constitución Federal y las de los estados incorporen normas específicas para dar cumplimiento a los reclamos de respeto a las diferencias lingüísticas, étnicas y culturales.

En la década de los ochenta, la perspectiva ideológica del Estado que daba sustento a políticas públicas específicas y pugnaba por un país culturalmente homogéneo, comenzó a ser cuestionado por quienes, desde el mismo indigenismo, proponían un modelo de país en el que tuviera cabida la diversidad cultural. Aprovecharon las fisuras dentro de estas políticas, y se apoyaron en una nueva corriente conocida como el indianismo, entre cuyos proponentes se encontraban varios antropólogos que impulsaron el cuestionamiento del paradigma vigente y plantearon una revisión de las relaciones entre el Estado y los grupos indígenas. En consecuencia, las organizaciones indígenas y sus aliados activaron desde entonces una movilización política para hacer valer sus demandas.

El estado Oaxaca, México incluye 16 grupos indígenas, de los 64 registrados en el país. Todos ellos tienen una larga historia y tradición de lucha en defensa de sus derechos que han mantenido al relacionarse con el Estado y el resto de la sociedad. Esta estrategia les ha permitido mantener una identidad colectiva y, de una u otra forma, está vinculada con los aspectos lingüísticos, étnicos o culturales de tradición mesoamericana.

Como respuesta a la movilización, en la década de los noventa del siglo XX, tanto en el ámbito federal como en el estatal, se aprobaron varias disposiciones legales comprendidas dentro de lo que aquí hemos venido denominando políticas del reconocimiento. Fue así, que en tres modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y alrededor de once leyes supletorias se incorporaron dentro

de su cuerpo normativo disposiciones sobre la materia, además de una ley específica, supletoria de todas las anteriores. Con ello, el estado de Oaxaca se convertía en la entidad federativa que cuenta con el cuerpo de normas legales más avanzada en lo que respecta a políticas de reconocimiento en todo el país (Anaya Muñoz, 2006).

Entre las distintas normas, la que mayores repercusiones prácticas ha tenido, es la que se aprobó el 13 mayo de 1995 por medio de la cual, el Congreso oaxaqueño, reconoció el derecho de las comunidades indígenas a elegir sus autoridades según sus tradiciones y prácticas locales. Se reglamentó en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (CIPPEO) y tuvo nuevas modificaciones en febrero de 1997 para precisar ese derecho. A estas reformas se unen las del 6 de junio de 1998 y la aprobación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas (López Bárcenas 1998, 2002).

Como resultado de todas estas reformas y sus posteriores adiciones, el texto actual de la Constitución del Estado contiene varios preceptos en materia de derechos indígenas. Entre los más destacados se pueden citar el Artículo 16 que establece que “el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades indígenas que lo integran”. Después de la enunciación de los pueblos agrega que el Estado “reconoce a las comunidades indígenas que lo conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales”.

Inmediatamente después de la enunciación de los sujetos colectivos de derecho, el Artículo 16 de la Constitución contempla una serie de derechos a reconocerles, entre ellos sus formas de organización social, política y de gobierno y sus sistemas normativos internos. Algunos de estos derechos, se especifican en otros numerales de la Constitución. Enseguida de la declaración de la pluriculturalidad étnica del estado y antes de la enunciación los sujetos de derechos reconocidos, existe un párrafo donde se dispone que

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales; la ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Artículo 16).

Un derecho colectivo establecido como garantía, en el párrafo séptimo del artículo 16 de la Constitución referido a los sistemas normativos asienta que “se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la jurisdicción de las autoridades comunitarias de los mismos”. Las referencias a la organización política se encuentran en diversas normas. La primera de ellas es el penúltimo párrafo del Artículo 25, expresa que la “ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”. Esta es una garantía que se complementa con lo dispuesto por el Artículo 29, el cual dispone que “la elección de los Ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo y en los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto por el penúltimo

párrafo del Artículo 25, apartado A, fracción II, de esta Constitución y la Legislación Reglamentaria.”

Por virtud de estas disposiciones, en el Estado de Oaxaca existen dos formas de elección de autoridades: por partidos políticos y por el sistema electoral consuetudinario (que ha tenido diversas denominaciones, inició como sistemas de usos y costumbres y actualmente se conoce como sistemas normativos internos y/o indígenas), que en general se distingue por la ausencia de la competencia partidista.

Ciudadanías diferenciadas en la zona metropolitana

La ciudad de Oaxaca, capital del estado, se encuentra situada a 550 kilómetros al sureste de la ciudad de México. Es el centro de un proceso de metropolización que comenzó en los años 1970 (Segura, 1999; Murphy et al., 2002). Inicialmente la ciudad se circunscribía al municipio de Oaxaca de Juárez, pero en las últimas cinco décadas se ha expandido hacia los municipios aledaños a costa de tierras cultivables que se han convertido en predios urbanos. La zona metropolitana primero consideró a 18 municipios, más tarde a 20 y en 2022 son 24 los que formalmente integran esta área (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Municipios conurbados por población que habla alguna lengua indígena y sistema electoral, 2020

Municipio	Población total	Población de 3 años y más				Sistema electoral
		Total	Hablante de lengua indígena [HLI]	Porcentaje de población HLI	Autoadscripción afroamericana negra o afrodescendiente %	
Magdalena Apasco	7888	7601	209	2.75	4.48	SNI*
Nazareno ETLA	4293	4141	42	1.01	4.31	SIN
Oaxaca de Juárez	270955	258592	21551	8.33	3.48	PP*
San Agustín de las Juntas	11391	10789	1013	9.39	1.41	SIN
San Agustín Yatarieni	5521	5240	619	11.81	0.60	SIN
San Andrés Huayapam	6279	6011	531	8.83	3.33	SIN
San Antonio de la Cal	26282	24808	2159	8.70	3.16	SIN
San Bartolo Coyotepec	10391	9944	532	5.35	2.38	SIN
San Jacinto Amilpas	16827	16102	1131	7.02	3.11	PP
Ánimas Trujano	4564	4366	209	4.79	3.22	SIN
San Lorenzo Cacaotepec	18339	17650	665	3.77	4.29	SIN
San Pablo ETLA	17116	16455	755	4.59	5.16	SIN
Villa ETLA	10361	9869	936	9.48	2.04	PP
San Sebastián Tutla	16878	16236	878	5.41	3.41	SIN

Santa Cruz Amilpas	13200	12536	1997	15.93	3.50	PP
Santa Cruz Xoxocotlán	100402	98859	9089	9.48	3.72	PP
Santa Lucía del Camino	50362	48028	5865	12.21	2.75	PP
Santa María Atzompa	41921	39685	4982	12.55	2.87	SIN
Santa María Coyotepec	3751	3580	273	7.63	1.89	SIN
Santa María del Tule	8939	8555	533	6.23	2.84	SIN
Santo Domingo Tomaltepec	3386	3245	517	15.93	1.03	SIN
Soledad Etla	6348	6104	193	3.16	1.43	PP
Tlaxiactac de Cabrera	12067	11457	935	8.16	1.32	SIN
Villa de Zaachila	46464	44204	4903	11.09	2.51	PP
Total	713925	684057	60517	8.84	1.97	

* SNI = Sistemas Normativos Indígenas / PP = Partidos Políticos

Fuentes: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía en Informática [INEGI], (2021) y del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, (2021).

El Consejo Nacional de Población y Vivienda (CONAPO), en el documento *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*, establece que se considera

zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbana de las zonas metropolitanas en cuestión. (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], Consejo Nacional de Población [CONAPO], Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2018: 35)

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016 en el Capítulo Primero, Artículo 3, fracción IX se define como conurbación a la “continuidad física y demográfica que formen dos o más Centros de Población” (2021: 3). En el mismo sentido, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca, aprobada mediante el decreto No. 2084 y con última reforma en julio del 2020 mediante el decreto No. 1568, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto del 2020, contiene un Título dedicado a las Zonas metropolitanas y conurbaciones, mismo que se compone de cuatro capítulos en los cuales se aborda, la delimitación, disposiciones comunes y adicionales aplicables y de la planeación de las zonas metropolitanas y conurbaciones urbanas en el estado.

Así mismo se añade en el Artículo 54, que las Zonas Metropolitanas y conurbaciones urbanas dentro de los límites del territorio estatal, serán reconocidas formalmente mediante declaratoria expedida por el Gobernador del Estado, y que la

regulación del desarrollo urbano de dichas zonas quedará a cargo del Estado y los municipios involucrados.

De las 74 zonas metropolitanas delimitadas en el país, en el estado de Oaxaca se identifican dos: la zona metropolitana de Oaxaca y la zona metropolitana de Tehuantepec, ambas definidas a partir de una conurbación intermunicipal o interestatal. La zona metropolitana de Oaxaca, según el documento *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2015*, se compone por 24 municipios, que atienden a las condiciones y delimitaciones citadas en los párrafos anteriores. La población de la Zona metropolitana de Oaxaca era en 2015 de 713,995 habitantes.

El crecimiento de la zona metropolitana en Oaxaca ha dado lugar a que en varios de los municipios que la integran se propicien intercambios y cambios políticos, que en varios casos han tenido resultados conflictivos por desacuerdos en la manera de implementar el gobierno municipal en estas unidades políticas. Lo que la legislación oaxaqueña denomina las formas consuetudinarias o sistemas normativos internos o indígenas para la elección de autoridades locales es una evocación conceptual de lo que en la literatura antropológica ha conceptualizado como sistema de cargos (Aguirre Beltrán, 1991; Korsbaek, 1996). La definición lo describe como el resultado de una mezcla de formas prehispánicas de organización política, que sobrevivieron a la conquista, y el ayuntamiento español impuesto a los indígenas durante la Colonia. De tal arreglo nació un nuevo principio de organización que dicta una ordenación jerárquica de las posiciones de autoridad, en el que cada individuo tiene la obligación de participar y de cubrir un número de las posiciones previas antes de poder alcanzar las posiciones más importantes dentro de la jerarquía (Korsbaek, 1996).

En este modelo, la localidad, conocida usualmente como comunidad o pueblo, es una organización política y social en la cual se combina el ejercicio de servicios civiles y religiosos que dan lugar a una estructura social jerárquica. Aunque es pertinente asentar que cada comunidad tiene su propia manera de implementar su gobierno local con prácticas que no son siempre determinadas por reglas estáticas. Actualmente el sistema de cargos es un modelo a seguir en el cual los integrantes de las comunidades tienen la obligación de participar y contribuir con sus trabajos y servicios, al menos es mandatorio para todos los varones. De manera sintética, los elementos constituyentes del sistema de cargos están asociados con la idea de que la comunidad es la unidad social y política básica, establecida durante la época colonial, en la que la población indígena fue obligada a operar políticamente en el ámbito local en las llamadas "repúblicas de indios", tomando como modelo de organización al ayuntamiento español. Estas organizaciones locales se consolidaron durante la Independencia e institucionalizaron después de la Revolución cuando legalmente se instituyó la figura del municipio en el artículo 115 de la Constitución. En 1917 las municipalidades adquirieron una existencia autónoma con el establecimiento del ayuntamiento constitucional (Aguirre Beltrán, 1991). A nivel nacional el municipio está considerado como el tercero y último orden o nivel de gobierno.

En los municipios oaxaqueños se practican, con diferentes variantes, las normas asociadas al sistema de cargos tales como las que se utilizan para la elección y nombramiento de la autoridad municipal, la manutención del tequio, el financiamiento de ceremonias religiosas como las mayordomías, pero cada uno le imprime su sello propio.

Esta situación se multiplica, ya que en Oaxaca opera de facto un cuarto orden o nivel de gobierno, se trata de unidades submunicipales conocidas aquí como agencias municipales, agencias de policía o rancherías. Así, una de las localidades es la sede del gobierno municipal y se le conoce como la cabecera municipal, el lugar donde opera el gobierno del municipio identificado como ayuntamiento o cabildo. Pero en el resto de las localidades que componen el municipio también se nombran autoridades cuya jurisdicción se limita a ese entorno.

Actualmente, en la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca, dieciséis municipios eligen autoridades siguiendo sus normas internas, mientras que ocho lo hacen por medio de la competencia partidista. Dichas entidades político-administrativas, por su cercanía geográfica con la capital del estado, reciben constantemente flujos migratorios de población rural y urbana construyendo nuevas relaciones entre la población municipal y modificando directamente el modo de vida, organización y participación política de los habitantes originales del municipio. Ante este nuevo contexto, la evidencia empírica va revelando fisuras en la esfera política del sistema de normas internas.

El crecimiento no planificado de la zona metropolitana de Oaxaca es una evidencia de las desigualdades sociales y la pobreza en la ciudad. Estas se manifiestan a través de la movilización de los nuevos habitantes quienes demandan servicios básicos, servicios de salud e infraestructura educativa, transformando inevitablemente las normas de convivencia política y las formas de organización en el municipio receptor. Hasta antes del nuevo escenario geopolítico urbano, los ahora municipios conurbados del sistema de normas internas podían gozar de una administración autónoma (Hernández Díaz, 2007), sustentada primordialmente en el reconocimiento jurídico, origen y número de su población. Sin embargo, esta situación está cambiando, actualmente la población avecindada rebasa ya numéricamente a la población originaria. Por citar unos ejemplos, los avecindados de Santa Cruz Xoxocotlán representan el 93% del total de la población en el municipio; en Santa Lucía del Camino constituyen el 90%; en Santa María Atzompa el 85% y en San Sebastián Tutla el 74%. Convirtiéndose ahora en mayorías respecto al número de habitantes de la cabecera municipal, pero sin la representación política correspondiente en la vida política del municipio.

Aunque los procesos en cada municipio tienen sus particularidades, podemos ilustrar lo que sucede, aunque no generalizar, a partir de la documentación y análisis de un caso.

Santa María Atzompa: Un ejemplo de diferencias y convivencias interculturales

El municipio de Santa María Atzompa es uno de los cinco municipios de la zona metropolitana adyacentes a la ciudad de Oaxaca, lo que explica su rápido crecimiento poblacional en los últimos treinta años (Ver Cuadro 2). Cuarenta años atrás Santa María Atzompa, la cabecera, era una pequeña comunidad ubicada al oeste de la ciudad de Oaxaca. Históricamente la principal ocupación de la población había sido la agricultura y la producción alfarera, misma que es reconocida internacionalmente. El barro sigue siendo la principal materia prima que las familias residentes en la cabecera municipal han utilizado por generaciones para la elaboración de utensilios domésticos y artesanías. Ellos se denominan a sí mismos como artesanos y originarios, en tanto a los nuevos habitantes del municipio los identifican como avecindados. Los primeros avecindados se

establecieron en la periferia del municipio en la década de los ochentas cuando los campesinos atzompeños empezaron a vender sus terrenos de cultivo. En esa época tan sólo 10 familias habitaban lo que ahora son las colonias, pero desde entonces no han dejado de llegar nuevos vecinos que contribuyen al crecimiento de la mancha urbana y a la desaparición de los terrenos de cultivo.

El territorio de este municipio es de sólo 22.96 kilómetros cuadrados, que representa el 0.02% de la superficie total del estado. En 2006 este territorio era percibido por los pobladores dividido en dos bloques poblacionales; el primero corresponde a Santa María Atzompa (la cabecera o la sede del gobierno municipal) y cinco localidades submunicipales (agencias): San José Hidalgo, Santa Catarina Montaña, Monte Albán, San Gerónimo Yahuiche y La Soledad, espacios tradicionales del municipio. En tanto, un segundo bloque estaba compuesto de un territorio que comprendía la presencia de 10 asentamientos de reciente creación conocidos como colonias que son: Forestal, Odisea, Asunción, Oaxaca, Perla de Antequera, Ex Hacienda la Soledad, Ampliación Progreso, Guelaguetza, La Cañada, Samaritana y Ejido Santa María, en donde se nombraban representaciones sin un reconocimiento formal del ayuntamiento.

Cuadro2. Población total Municipio de Santa María Atzompa por Áreas y Localidades Geoestadísticas

Área Geoestadística Municipal / Localidad	Categoría Política	Categoría Administrativa	Población total						
			1980	1990	1995	2000	2005	2010	2020
Santa María Atzompa	Pueblo	CM*	2,989	3,345	9,183	13,433	16,855	21,788	28,586
Montealbán	Congregación	AP*	163	162	184	177	206	243	308
San Jerónimo Yahuiche	Congregación	AP	291	427	555	700	1,051	1,762	2,387
San José Hidalgo	Congregación	AP	610	666	487	415	387	172	512
Santa Catarina Montaña	Congregación	AP	271	254	250	206	206	161	350
La Soledad (1)	Congregación	AP	25	33	*	53	17	105	120
El Higo (2)	Indefinida		17	56	*	*	*	*	*
La Cañada	Indefinida		40	141	336	503	839	1,033	1,420
Guelaguetza (3)	Indefinida		*	697	*	*	*	*	*
Loma Concepción (4)	Indefinida		*	*	*	8	29	74	65
La Cañadita (5)	Indefinida		*	*	*	9	42	*	*
Loma del Puente (6)	Indefinida		*	*	0	*	3	18	4
La Raya Yahuiche (7)	Indefinida		*	*	16	40	47	56	*
Salida a San Lorenzo (8)	Indefinida		*	*	*	8	17	22	101
La Joya (paraje) (9)	Indefinida		*	*	*	9	0	0	44
Los Sibaja (calle del canal) (10)	Indefinida		*	*	*	20	14	24	*
Colonia Odisea (11)	Indefinida		*	*	25	40	94	140	*
La Ilusión (12)	Indefinida		*	*	208	*	*	*	*
El Rincón (13)	Indefinida		*	*	*	5	3	12	*
Paraje Río Chiquito (14)	Indefinida		*	*	*	26	24	21	*
Santa María del Ejido (15)	Indefinida		*	*	*	97	*	*	*
Loma del Paredón (16)	Indefinida		*	*	*	*	8	0	*
Loma de la Virgen (17)	Indefinida		*	*	*	*	34	5	68
La Laguna (18)	Indefinida		*	*	*	*	*	19	156
Paraje Los Tunalitos (19)	Indefinida		*	*	*	*	*	26	205
Fracc. Riberas de San	Indefinida		*	*	*	*	*	1,191	1,939

Jerónimo (20)									
Fracc. Real de santa María	Indefinida		*	*	*	*	*	504	1,981
La Cañadita (21)	Indefinida		*	*	*	*	*	24	847
Perla de Antequera (22)	Indefinida		*	*	*	*	*	65	147
Fracc. Francisco Villa (23)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	506
El Llano (paraje) (24)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	42
El Mezquite (paraje) (25)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	6
La Era (paraje) (26)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	150
La Mesita (paraje) (27)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	360
Parajes Unidos (28)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	90
Tierra Colorada (29)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	79
Fracc. Alfareros (30)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	960
La Cazahuatera (31)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	467
Rancho Viejo (paraje) (32)	Indefinida		*	*	*	*	*	*	21

- (1) En el Censo de 1995, pasa al municipio de San Lorenzo Cacaotepec.
- (2) Para el Censo de 1995 se une con Santa María Atzompa.
- (3) Para el Censo de 1995 se une con Santa María Atzompa
- (4) Sin datos de población para los Censos y Censos de 1980 – 1995
- (5) Sin datos de población para los Censos y Censos de 1980-1995 y para el Censo de 2010 se registra baja de la localidad.
- (6) Sin datos de población para los Censos de 1980 y 1990. En el Censo de 2000 sin datos por baja de la localidad. Para el Censo de 2005, localidad rehabilitada.
- (7) Sin datos de población para el Censo 2020.
- (8) Sin datos de población para los Censos y Censos 1980-1995.
- (9) Sin datos de población para los Censos y Censos 1980-1995.
- (10) Sin datos de población para los Censos y Censos 1980-1995 y 2020.
- (11) Sin datos de población para los Censos y Censos 1980, 1990 y 2020.
- (12) Sin datos de población para los Censos 1980, 1990. Para el Censo de 2000 baja de la localidad.
- (13) Sin datos de población para los Censos y Censos 1980-1995 y 2020.
- (14) Sin datos de población para los Censos y Censos 1980-1995 y 2020.
- (15) Sin datos de población para los Censos y Censos 1980-1995. En el Censo 2005 baja de la localidad.
- (16) En el Censo 2010 se registra como localidad deshabitada.
- (17) Sin datos de población hasta el Censo de 2005
- (18) Sin datos de población hasta el Censo de 2010
- (19) Sin datos de población hasta el Censo de 2010
- (20) Sin datos de población hasta el Censo de 2010
- (21) La Cañadita el nombre coincide con otra localidad citada antes, pero se trata de otra localidad geoestadística, no presenta datos de población hasta el Censo de 2010.
- (22) Sin datos para los Censos y Censos de
- (23) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
- (24) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
- (25) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
- (26) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
- (27) Sin datos de población hasta el Censo de 2020

(28) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
(29) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
(30) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
(31) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
(32) Sin datos de población hasta el Censo de 2020
<ul style="list-style-type: none"> ● CB= Cabecera Municipal / AP = Agencia de Policía

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI], (2022).

En Atzompa, hasta principios del siglo XX los colonos no participaban en la vida política o religiosa de la comunidad, tampoco tenían oportunidad de ascender en el escalafón de cargos comunitarios. Según las normas locales, al gobierno municipal únicamente podían acceder aquellos que eran identificados como población originaria de la cabecera municipal. Los habitantes de las agencias tienen y tenían su propia estructura comunitaria de gobierno local. Los *avecindados* no tenían acceso a ningún cargo dentro del ayuntamiento, así fuera el de menor rango y tampoco estructuras de gobierno reconocidas oficialmente.

La omisión de los *avecindados* del régimen político municipal, la sustentan los nativos de Atzompa con el argumento del origen, es decir, del lugar de nacimiento, y se refuerza con la participación en el sistema de cargos, en el que, para adquirir derechos comunitarios, antes, es necesario haber cumplido con las obligaciones de la colectividad. De acuerdo con las reglas locales, se debe participar en los cargos al cumplir quince años. El desempeño de éstos es una vía para obtener experiencia en el gobierno local y prestigio social al interior de la comunidad mediante la responsabilidad demostrada en el ejercicio de los servicios encomendados. Los habitantes de las colonias argumentaban que ese sistema es impráctico para un municipio con más de 30 mil habitantes y que además el sistema de cargos en Atzompa estaba a punto de extinguirse, con lo que coinciden algunos habitantes de la cabecera municipal que reconocen que del sistema de cargos solo están vigentes algunas expresiones de la parte ceremonial y el resto son expresiones testimoniales.

De cualquier manera, los habitantes adultos de las colonias estaban imposibilitados para acceder a los cargos y puestos en el gobierno municipal, pues carecían de estas experiencias. Ante la falta de representación en el ayuntamiento, los *avecindados* emprendieron varias acciones para poder participar en el proceso de elección de los integrantes del gobierno municipal, así instrumentalizaron desde las movilizaciones hasta la denuncia en los tribunales estatales y federales.

Desde 2004 los habitantes de las colonias empezaron a demandar su participación en el gobierno municipal, pero fue hasta el 2010 que recurrieron a los tribunales correspondientes, dando lugar a un conflicto y litigio que ha tomado por lo menos doce años y que, en este caso, se documenta a partir de los debates y controversias que se generaron en los tribunales electorales, así como de la experiencia en investigaciones previas sobre este y otros casos de los municipios del área metropolitana.

En el periodo de elecciones municipales del 2010, los habitantes de las colonias solicitaron formalmente ante al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana

de Oaxaca (IEEPCO) su inclusión en el proceso de elección de los integrantes del ayuntamiento, pero a pesar de varias gestiones formales e informales con las autoridades electorales y municipales, sus peticiones no fueron atendidas. Esto dio motivo para que el Consejo General del IEEPCO dictaminara como inválida la Asamblea municipal donde se eligió a la autoridad municipal, argumentando que ciudadanos de las colonias y fraccionamientos pertenecientes al municipio habían sido impedidos en su derecho de votar y ser votados, un derecho que concede la Constitución Nacional a todos los mexicanos mayores de dieciocho años. Por su parte los ciudadanos electos en la asamblea municipal, defendiendo su ejercicio de elección como uno de los derechos diferenciados, recurrieron al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca (TEEO). El 30 de diciembre de ese año una vez resuelto el recurso interpuesto, que deja sin efectos el acuerdo que emitió el IEEPCO, se vincula al Congreso del Estado para que determine lo procedente, hasta que quedara legalmente instalado el ayuntamiento de Atzompa. El 1 de junio de 2011 el Congreso del Estado emite un decreto en que establece que no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo la elección. Posteriormente, en agosto de ese mismo año, mediante una ejecutoría, el Tribunal responsable revoca dicho decreto y ordena al Congreso del Estado emitir otro que cumpliera con las garantías de fundamentación y motivación, pide al IEEPCO realice acciones para efectuar las elecciones extraordinarias (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca [IEEPCO], 2019b).

El resultado de esta primera contienda legal fue una dura experiencia para los pobladores del casco municipal, pues al ser declaradas inválidas las elecciones, el Congreso Estatal tenía las facultades para nombrar una autoridad sustituta, figura legalmente conocida como administrador municipal. En aquellas circunstancias en las que se nombran administradores el puesto recae, generalmente, en algún político que desconoce la cotidianidad del municipio respectivo. A esa situación, la vivieron los habitantes de Atzompa desde 2011 hasta 2013 ya que las elecciones extraordinarias se postergaron tanto por los desacuerdos entre las partes contendientes, como porque había un nuevo actor político, el administrador, a quien le interesaba que eso sucediera y así pudiera extender su estancia como autoridad sustituta.

En un extendido y complejo proceso de negociación entre las partes enfrentadas y las autoridades, en 2013, llegaron a un acuerdo en que los habitantes de Atzompa aceptaban la participación de los colonos en las elecciones municipales. Fue así como implementaron una elección mediante planillas y urnas, en la que incluían a los habitantes de las colonias y agencias. Esta nueva modalidad trastocaba al sistema consuetudinario habitual en Atzompa. Se abandonaba la asamblea y se dejaban de lado las consideraciones de lo que quedaba del sistema de cargos. Como resultado de esta elección el ayuntamiento quedó compuesto por cuatro concejales de la cabecera municipal, uno de la Agencia de Policía y dos de las colonias; la mayoría de estos concejales no tenían antecedentes de haber prestado servicios en el sistema de cargos.

Los acuerdos políticos y su implementación legal resolvieron en teoría la controversia, pero dieron como resultado un método de elección endeble y semejante al de los partidos políticos. Esto contrariaba el espíritu de las normas internas que prohíbe la injerencia de los partidos políticos en los asuntos comunitarios. La contienda en Atzompa de hecho se trataba de una competencia partidista, sólo que, en lugar de los emblemas de los partidos, las planillas utilizaron colores para distinguirse. La composición resultante de esta elección no garantizó la legitimidad y respeto para y entre

los concejales. Todo ello generó un conflicto al interior del cabildo que se resolvió en el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, y en la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero en la práctica política la inestabilidad persistió (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO], 2019b)

En octubre de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve a favor de los habitantes originarios de la cabecera municipal, reconociendo que la máxima autoridad es la Asamblea General Comunitaria (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, 2019b). Es, según las normas consuetudinarias, el espacio donde se dirimen los asuntos comunitarios. Si bien la decisión de la Corte garantizaba los derechos comunitarios, no había condiciones políticas para hacer valer a cabalidad esa resolución. Evidencia de ello es que los conflictos continuaron y en la elección 2018, en un dictamen del IEEPCO se especifica la imposibilidad para identificar el método de elección del municipio. Por ese motivo la autoridad municipal solicitó un plazo mayor para determinar el método de elección, puesto que estaban llevando a cabo un proceso de consulta y revisión de las propuestas para poder adecuar su sistema electoral a las nuevas circunstancias (Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca [IEEPCO], 2018).

Una nueva modalidad de sistema electoral

Para enero del 2019, el Comité Directivo de la colonia Niños Héroes, una de las colonias más aguerridas en este proceso, le envía directamente al IEEPCO un acta de su asamblea donde proponen el uso de planillas para la elección de concejales municipales del periodo 2020-2022. Por su parte, los habitantes de la cabecera municipal se manifiestan a favor de las asambleas comunitarias como mecanismo de elección. En un oficio fechado el 15 de febrero de 2019, el Presidente Municipal en turno informa al IEEPCO que la mayoría de las colonias y agencias resuelven utilizar un sistema electoral que tenga como base a las asambleas comunitarias. Para este efecto se realizaron 16 asambleas comunitarias, de un total de 17 agencias de policía y colonias reconocidas, y se sometieron a votación dos propuestas; a) que la elección de cabildo se llevara a cabo por planillas, según las reglas de la última elección; b) que la elección de cabildo se llevara a cabo mediante asambleas generales comunitarias simultáneas, y la designación de cada puesto se efectuaría según las reglas y procedimientos elaboradas para ese propósito. Participaban como garantes los integrantes del cabildo municipal, agentes de policía y presidentes de las colonias. Once asambleas votaron a favor de la segunda opción, cuatro a favor de la primera, una asamblea se abstuvo de votar, y una asamblea no se llevó a cabo (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO], 2019b; Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [TEEO], 2019a).

La propuesta de los habitantes de la cabecera, liderados por el Presidente Municipal, planteaba, según lo acordado por las asambleas comunitarias, que: 1) la asamblea general comunitaria de la cabecera municipal eligiera a los cuatro primeros concejales, propietarios y suplentes, los cuales deberían ser ciudadanos oriundos de Santa María Atzompa; 2) que por sorteo se determinara cuáles dos agencias de policía, cuyos representantes electos mediante su propia asamblea interna, ocuparían el cargo de concejales propietarios y cuáles dos agencias elegirían a los suplentes; 3) que por sorteo se determinaría qué colonias elegirían a tres concejales propietarios, mediante sus propias asambleas, y qué colonias elegirían a los suplentes.

Con base en la revisión de los expedientes relativos a las tres últimas elecciones en el municipio, el dictamen del IEEPCO apoya la propuesta enviada por la cabecera y describe el método de elección del municipio, estableciendo que las autoridades a concejales se elegirán mediante asambleas comunitarias simultáneas. El cabildo sería integrado por nueve concejales propietarios con sus respectivos suplentes; los primeros cuatro concejales y suplentes pertenecientes a la cabecera municipal. Dos concejales propietarios y suplentes serán elegidos por las agencias de policía; por sorteo se determinará a qué agencias de policía corresponde elegir propietarios y a qué agencias a los suplentes. De la misma forma, las colonias elegirán a tres concejales propietarios y suplentes. Los sorteos para definir las colonias y agencias que eligen a integrantes propietarios y suplentes del cabildo municipal se proponían llevarlos para el último domingo del mes de agosto de 2019 (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO], 2019b).

Con fecha del 10 de abril de 2019, el Consejo General del IEEPCO aprobó el dictamen con el que se identifica el método normativo de elección en el municipio, ordenando su registro y publicación. Varios colonos se inconformaron con el dictamen del IEEPCO; a los tribunales llegaron diversos juicios ciudadanos que fueron resueltos por las instancias locales y federales, y en los cuáles todos obtuvieron por resolución la confirmación del dictamen donde se establece que el método de elección del municipio, por asambleas simultáneas, es legal (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO], 2019a).

Pero para ilustrar los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de esta representación diferenciada vale la pena detenerse en esta discusión.

El 16 y 20 de abril de 2019, ciudadanos de colonias pertenecientes al municipio de Santa María Atzompa presentan juicios ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en contra de dicho dictamen. El 5 de junio de 2019, el Tribunal local los resolvió, de forma acumulada, confirmando el acuerdo del IEEPCO que aceptaba el método de elección propuesto por la cabecera (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [TEEO], 2019a; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2019b). En el expediente acumulado se detalla el análisis realizado sobre los medios de impugnación interpuestos. Las demandas de los expedientes JNI/14/2019, JNI/15/2019, JNI/16/2019, JNI/17/2019 se agrupan por ser idénticas en sus hechos y agravios (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [TEEO], 2019a). En estos juicios, el acto impugnado es el acuerdo con fecha de aprobación de 10 de abril de 2019 por el cual se ordena el registro y publicación del dictamen que identifica el método de elección en el municipio. En estos expedientes, las y los habitantes de las colonias sostienen que la determinación hace nulos sus derechos políticos electorales pues significa un retroceso en el catálogo de derechos dado que en los procesos electivos anteriores se eligieron concejales mediante el método de planillas, lo que permite el derecho universal de votar y ser votado. Así también, que el método de elección aprobado por las autoridades electorales no especifica cómo se convocó a las asambleas comunitarias y que debía aprobarse por las dos terceras partes de cada asamblea, cuando menos. Así como, que este método se impuso de manera arbitraria y no fue planteado de manera informada, mediante convocatoria y reglamento a la ciudadanía de las colonias y agencias. Además, alegaban que el método de elección era causa de agravio puesto que el derecho a votar y ser votado para los cargos de presidente

municipal se les concede únicamente a los/as ciudadanos/as de la Cabecera municipal (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [TEEO], 2019a).

Al respecto, el Tribunal correspondiente presenta el análisis y desglose de casos y elabora las respuestas a los agravios de la siguiente manera: respecto a la no convocatoria de las asambleas, consideró que sí se entregó la documentación correspondiente a las convocatorias de asamblea donde se establecían fecha y lugar para realizarla, y que hubo recolección de las actas de las asambleas realizadas tanto en la cabecera municipal como en las agencias y las colonias en diferentes fechas. Que la concurrencia a dichas asambleas fue de aproximadamente 3,099 personas entre hombres y mujeres, cifra que representa el 37.73% respecto al número de votantes que participó en el proceso electoral de 2016, y que aun, cuando es un grado de participación menor, no resulta un elemento idóneo para desvirtuar los consensos alcanzados, pues los electores no concurren en mayor número tratándose de elecciones intermedias y, sobre todo, que el dato de que debería haberse aprobado por las dos terceras partes es supositivo y no tiene soporte real de que en un evento similar haya participado tal número de asistentes en el municipio. Respecto a que algunos ciudadanos no estuvieron de acuerdo con el método aprobado, se argumenta que la mencionada inconformidad resulta insuficiente para que la autoridad responsable dejara de tomar como válida la decisión de la mayoría, así también consideraban infundado el que no se diera a conocer el método con que se llevó a cabo la consulta (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [TEEO], 2019a).

Además de los argumentos anteriores, en el expediente acumulado se analiza el agravio sobre por qué el voto para el cargo de Presidente Municipal se le concede únicamente a la cabecera municipal y sobre si se vulneran los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de las agencias y colonias con el cambio del método de elección. Al respecto, el Tribunal considera que, en el caso del Santa María Atzompa, deben prevalecer los derechos colectivos de la comunidad indígena sobre los derechos político-electorales de la ciudadanía de las agencias y las colonias, los cuáles, además no se ven restringidos. A lo anterior, lo definen en función del marco normativo y apelan a la libre determinación y autonomía de los pueblos para la resolución de sus conflictos, el fortalecimiento de la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas, la conservación y reforzamiento de sus instituciones políticas, así como la prohibición de toda injerencia de partidos políticos, candidatos independientes, organizaciones político sociales o agentes externos en el proceso de elección municipal. El Tribunal considera que en el caso particular de Santa María Atzompa éste se flexibilizó en los procesos electorales anteriores acorde a su realidad social con el objetivo de incluir dentro del Ayuntamiento a las agencias y las colonias, pero que por consenso para el período vigente se aprobó modular el sistema normativo al de Asambleas Comunitarias Simultáneas.

Para el Tribunal, proteger los derechos político electorales de la comunidad indígena de Santa María Atzompa resulta una prioridad dado que la comunidad autóctona ya buscó armonizar sus sistema tradicional electoral con sus vecinos, pero dadas las problemáticas generadas, resulta correcta su decisión de pulir la reglamentación electoral de modo que genere estabilidad social, por lo que “el derecho de Santa María Atzompa a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblo distinto, es preferible al derecho de votar y ser votados de los y las ciudadanas que habitan en las Colonias y Agencias” (Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [TEEO], 2019a: 10).

Estos son los principales argumentos del Tribunal para finalmente declarar infundados los agravios de los expedientes citados anteriormente y confirmar el dictamen por el cual se aprueba el método de elección.

Posteriormente llegaron a los tribunales varias otras inconformidades tanto en contra de la forma de elección y su implementación como de las resoluciones del IEEPCO y TEEO. Todas ellas fueron resueltas apoyando el dictamen original del IEEPCO (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2019b). Lo importante es que la Sala Regional Jalapa determinara que los agravios alegados eran infundados y que lo procedente era confirmar la resolución impugnada. En ésta, se afirma el derecho a la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas para aplicar sus sistemas normativos en la solución de problemas internos, reconociendo que en la resolución de estos conflictos debe prevalecer la justicia, democracia, no discriminación, equidad de género, igualdad en el ejercicio de derechos, libre determinación, integralidad e interdependencia de los derechos humanos, entre otros. En cuanto al tratamiento de las controversias, los acuerdos y resoluciones deberán observar se respeten los derechos humanos. Así también, que los procedimientos para la resolución de inconformidades son la conciliación entre partes y la mediación, procesos que el Tribunal privilegió antes de emitir una resolución judicial. Asimismo, que el ejercicio de resolución de conflictos al interior de la comunidad constituye un proceso de mediación factible en casos de renovación de autoridades municipales que se rigen por sistemas normativos internos (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2019b), lo cual sienta un precedente para otros casos similares, tanto en Oaxaca como en el resto del país.

Las demandas de los inconformes, además de la defensa de sus derechos ciudadanos, también son motivadas por intereses muy concretos, como la obtención de servicios públicos en las colonias. En parte se resuelven cuando la autoridad municipal acepta atender ese tipo de demandas, y en ellas tiene que intervenir la autoridad electoral para propiciar el diálogo. Así sucedió en Atzompa días antes de la realización de las Asambleas de elección programadas para el 20 de octubre de 2019. Entonces, se realizó una reunión de trabajo entre autoridades municipales, comités de las colonias Niños Héroes, Samaritana, el Consejo Municipal Electoral y el Consejo Municipal Ciudadano, en los que tácitamente acordaban participar en la elección si la nueva autoridad atendía sus demandas. Entre los acuerdos se asentó que el Comité Directivo de la Colonia Samaritana solicitaba una reunión con la autoridad electa con la finalidad de plantear sus necesidades como colonia y que la nueva autoridad se comprometiera a trabajar en beneficio de la colonia. Los representantes del Comité de la Colonia Niños Héroes reservaban su derecho para hacerlo valer conforme a reglas establecidas. El Consejo Municipal Electoral concluye estar de acuerdo en reunirse con las autoridades electas; sin embargo, que sean ellos, quienes puedan fijar la fecha de reunión para poder tratar las pretensiones del Comité la Samaritana (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, [IEEPCO], 2019a).

Finalmente, el 20 de octubre de 2019 se realizó la elección de manera ordinaria para designar a la autoridad municipal en el período 2020-2022. El 4 de diciembre de ese año se declara jurídicamente válida la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de Santa María Atzompa, una vez que se realizaron las Asambleas Comunitarias

Simultáneas y se entregó toda la documentación respectiva a la elección (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO], 2019a).

Los concejales asumieron su cargo el primero de enero de 2020, los tres años de esa administración municipal han coincidido con la pandemia de COVID-19 por lo que seguramente las medidas de aislamiento y reducción de las actividades consideradas no indispensables, señaladas por el gobierno federal, han contribuido a reducir las expresiones de inconformidad. No se han presentado controversias legales hasta ahora, pero habrá que esperar a las siguientes elecciones. Por lo pronto estos 12 años de luchas políticas y legales han dado como resultado la transformación del sistema electoral y de la forma de gobierno municipal en uno de los varios municipios del área metropolitana de la ciudad de Oaxaca, pero ilustra lo que sucede en otros municipios con condiciones políticas semejantes.

Disyuntivas en el ejercicio electoral en una zona metropolitana

En el ejemplo aquí presentado se puede apreciar la manera en la que los sistemas normativos internos se están adecuando o adaptando a las nuevas circunstancias demográficas y sociales de los municipios del área metropolitana. En este caso, en una primera instancia, los colonos habían avanzado en sus demandas al conseguir una elección parecida a las de la competencia partidista. Esa forma eliminaba todo rastro del sistema de cargos y abría la posibilidad a los colonos de apropiarse de la organización política local ya que, proporcionalmente, superan a los habitantes de la cabecera. En una segunda instancia, los habitantes de la cabecera municipal, apoyados por los tribunales electorales y con el aval de la Suprema Corte de Justicia, revierten esa tendencia e instalan un sistema en el que parte de la tradición de las asambleas comunitarias se recupera. El problema es que deja abierta la posibilidad para nuevos conflicto electorales y nuevas controversias legales y también filosóficas.

Lo que está ocurriendo en los municipios conurbados de la ciudad de Oaxaca muestra que la reglamentación que reconoce las diferencias culturales, y por lo tanto el derecho de las personas a mantener ciudadanías diferenciadas, es aún un tema no resuelto. Los dirigentes de las organizaciones indígenas, amparándose en la defensa de su especificidad cultural, han conseguido el reconocimiento de sus normativas internas para que las comunidades indígenas y no indígenas puedan mantener formas de organización política particulares. Esta situación favorece a aquellas localidades donde existe coincidencia cultural entre sus habitantes, y la aceptación y deseo de mantener esas formas particulares, pero genera conflictos cuando estas localidades se diversifican culturalmente.

Para los especialistas en estos asuntos (Kymlicka y Norman, 1995; Taylor, 1993, 1997) los derechos especiales de representación y los derechos culturales difícilmente amenazarían la cohesión social porque son reivindicaciones de inclusión. El caso aquí reseñado y otros estudios sobre los municipios conurbados a la ciudad de Oaxaca (Hernández Díaz, 2007, 2004) muestran que aún hay espacio para la discusión en lo que respecta a los resultados de la implementación de tales políticas. En este caso, las políticas del reconocimiento han propiciado, en ciertas circunstancias, prácticas de exclusión ya que el reconocimiento margina a sectores que no comparten las mismas características o

afiliaciones de aquellos que tienen garantizado el derecho de plena ciudadanía comunitaria.

Para algunos estudiosos, este tipo de reconocimientos significaría un crecimiento del ámbito de la ciudadanía en términos liberales (Kymlicka, 1996; Taylor, 1993, 1997). Pero los argumentos en contrario pueden indicar, desde luego dentro de la misma lógica liberal (Sartori, 2001; Mouffe, 1999), un paso aventurado, pues, por una parte, el reconocimiento reserva todos los riesgos que, para la ciudadanía liberal entraña la libertad cultural y añade la ruptura de la igualdad que es esencial para la manutención de un sistema democrático donde se parte del hecho de que los derechos y las obligaciones son para todos (Sartori, 2001:103). En el caso documentado anteriormente, por ejemplo, los habitantes de las colonias no podían participar en el sistema electoral original. Por medio de presiones y movilizaciones han conseguido modificar esa condición. Primero pudieron hacer una transformación en la que todos podían votar y ser votados (por medio de planillas) y más adelante cambió esa regla por una en la que no podrán votar ni ser votados para las cuatro posiciones jerárquicamente más importantes del ayuntamiento. En sus resoluciones, los magistrados del TEPJF han defendido este nuevo arreglo con el argumento de que tutela los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Liberales, como Sartori (2001) o Mouffe (1999), mantienen una idea de ciudadanía en la que parten de un principio de justicia que podría resumirse en dos puntos: por un lado, la igualdad ante la ley, y por otro, una igualdad de oportunidades. La igualdad ante la ley está determinada por un principio de justicia como imparcialidad. Esta se fundamenta en la idea de que nadie sabe exactamente en qué condiciones llega a la competencia social, por lo que actúan 'ciegamente' ante las diferencias culturales, religiosas étnicas y raciales, lo que le da el principio de imparcialidad a las instituciones del Estado. Esto es algo difícil de sostener en la actual situación de los municipios que eligen autoridades por sistemas normativos internos en el área metropolitana de Oaxaca. En este diálogo ha intervenido el Estado por medio de los tribunales electorales. Se supone que sus criterios deberían ser los de eficiencia y diferencia, pero no lo parecen si consideramos que la manutención de las reglas y la estabilidad social pueden generarse a partir de la no-afectación de los derechos de un individuo, así como el no aumentar los derechos de otro (Mouffe, 1999: 128). En este caso, las nuevas reglas dejan abierta las puertas a conflictos políticos y legales posteriores. El dilema persiste: cómo conciliar los intereses de grupos con perspectivas políticas distintas que comparten el mismo territorio y el mismo gobierno municipal.

En Oaxaca los procedimientos usados para designar a las autoridades constituyen un ejemplo de la convivencia y competencia, en un ámbito geográfico determinado, de distintas formas de organización política que en algunos casos corresponden también a prácticas sustentadas en principios filosóficos diferenciados. El ejemplo aquí documentado muestra, en parte, los problemas que se presentan en las relaciones entre grupos culturalmente diferenciados en el México contemporáneo. Esta situación está relacionada igualmente con la discusión entre aquellos que defienden una vía liberal para alcanzar la plena representación, en la que el individuo y sus derechos son los elementos centrales, y quienes abogan por considerar a los individuos como constituyentes de grupos o comunidades y, por tanto, por establecer derechos colectivos, para alcanzar tal ideal.

Conclusión

A partir de 1995 las comunidades oaxaqueñas están inmersas en un proceso de reivindicación en el que están enfatizando la reafirmación del poder local, el refuerzo de su autonomía y el reclamo del reconocimiento jurídico de la misma, y una voluntad de control territorial. Es en este contexto en el que se observan encuentros y desencuentros entre las normas consuetudinarias y las propuestas provenientes de quienes defienden formas de elección democrática sustentadas en una visión liberal ortodoxa de la democracia.

Como se puede ver en la situación analizada ambos principios se están violentando, se supone que la ley fue creada precisamente para eliminar esas desventajas y propiciar que los que estaban en esas condiciones las superaran, pero crearon nuevos problemas, nuevas exclusiones, o legitimaron las exclusiones ya existentes. A la vez, están fortaleciendo procesos de autonomía, en este caso, el de los municipios que se rigen por normas consuetudinarias, que de una u otra manera tratan de salirse del control centralizado e intentan imponer sus propias normas, distintas a las que rigen en el ámbito estatal y federal de manera general.

Es éste un ambiente lleno de contradicciones. Las reglas se construyen al interior de la comunidad política local; no es el Estado a través de sus reglamentos jurídicos sino la comunidad misma en la práctica política, la que define sus límites, aunque con la sanción del Estado.

Por otro lado, también se pueden hacer acotaciones en cuanto a la propuesta liberal. La inconsistencia de sus argumentaciones reside en únicamente perseguir la ciudadanía con contenidos políticos y legales, lo que, obviamente, aunque importante, no es suficiente para reducir la desigualdad social, aumentar equidad y conseguir la inclusión. En todo esto hay algo muy positivo: aunque con dificultades, se avanza en un diálogo intercultural que es también un proceso de aprendizaje para quienes están involucrados.

Bibliografía

Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991): *Obra antropológica IV: Formas de gobierno indígena*, Universidad Veracruzana, Instituto Nacional Indigenista, Gobierno de Veracruz, Fondo de Cultura Económica, México.

Anaya Muñoz, Alejandro (2006): *Autonomía indígena, Gobernabilidad y Legitimidad en México. La Legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*, Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés, México.

Hernández Díaz, Jorge (2004): "La colonia Guelaguetza", en Hipólito Rodríguez (coord.), *Los barrios pobres en 31 ciudades mexicanas*, Serie Estudios de Antropología Social, Editorial CIESAS-SEDESOL, México.

Hernández Díaz, Jorge (2007): “Las elecciones por usos y costumbres en los municipios conurbados a la ciudad de Oaxaca”, en Jorge Hernández Díaz (Coord.) *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural*, editorial Siglo XXI, México, pp. 328-346.

Korsbaek, Leif (1996): *Introducción al sistema de cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

Kymlicka, Will y Wayne Norman (1995): “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, en Ronald Beiner, *Theorizing Citizenship*. SUNY, Albany.

Kymlicka, Will (1996): *Ciudadanía Multicultural. Una Teoría Liberal de los Derechos de las Minorías*. Paidós, Barcelona y Buenos Aires.

López Bárcenas, Francisco (1998): *Entre lo Propio y lo Ajeno. El Sistema Electoral Consuetudinario en Oaxaca*, Ce Acatl, Oaxaca, México.

López Bárcenas, Francisco, et al. (2002): *Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México*, Ce Acatl, Oaxaca, México.

Mouffe, Chantal (1999): *El Retorno de lo Político. Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo, Democracia Radical*, Paidós, Barcelona.

Murphy, Arthur, et al. (2002): *La Cabeza de Jano. La Desigualdad Social en Oaxaca*, Fondo Editorial del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, México.

Sartori, Giovanni (2001): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid.

Segura, Jesús Jaime Francisco (1999): “Tres Momentos en la Expansión de la Capital de Oaxaca en el Siglo XX”, en *Cuadernos del Sur*, Año 5, núm. 14, Oaxaca, México.

Taylor, Charles (1993): *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*, Fondo de Cultura Económica, México.

Taylor, Charles (1997): *Argumentos Filosóficos*, Paidós, Barcelona.

Young, Iris Marion, (1998): “Polity and Group Difference: A Critique of the Idea of Universal Citizenship”, en *Ethics*, No 99, pp. 250-274.

Fuentes

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO], (2021): *Catalogo de Municipios de Sistemas Normativos Internos*. Consultado el 22 de abril de 2021. Disponible en línea en <https://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO], (2019a): *Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-245/2019, Respecto de la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento del municipio de Santa María Atzompa, Oaxaca que*

electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas. Consultado el 5 de abril de 2022. Disponible en línea en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2019/IEEPCOCSNI2452019.pdf>

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca [IEEPCO], (2019b): Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT- 03/2019. Por el que se identifica el método de la elección de concejales al Ayuntamiento de Santa María Atzompa, Oaxaca que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas. Consultado el 20 de marzo de 2022. Disponible en línea en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2019/DESNIIEEPCOCAT032019.pdf>

Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca [IEPCO] (2018): Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT- 402/2018 Por el que se determina la existencia de imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de concejales al Ayuntamiento de los municipios de San Esteban Atatlahuca, Santa María Atzompa, Eloxochitlán de Flores Magón y Santa María Peñoles que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas. Consultado el 6 de mayo de 2022. Disponible en línea en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/Cat%20C3%A1logo%20de%20Municipios%20Sujetos%20al%20R%20C3%A9gimen%20de%20Sistemas%20Normativos%20Ind%20C3%ADgenas%202018/402%20Mpios%20imp%20jur%20C3%ADdica%20pr%20C3%B3rroga%20atzompa%20Atatlahuca%20Eloxochitl%C3%A1n%20Pe%C3%B1oles.pdf>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], (2021). Archivo Histórico de localidades geoestadísticas. Consultado el 5 de diciembre de 2021. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/geo2/ahl/>

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, (2016): Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 01-06-2021. Consultado el 7 de noviembre de 2022. Disponible en línea en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDETU], Consejo Nacional de Población [CONAPO], Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], (2018): Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015. Primera Edición. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Consultado el 13 de enero de 2022. Disponible en línea en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015>

Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [TEEO]. (2019a): Juicio para la protección de los Derechos Políticos Electorales del ciudadano. Expedientes JNI/14/2019, JNI/15/2019, JNI/16/2019, JNI/17/2019 Y JNI/18/2019, ACUMULADOS. Consultado el 12 de abril. Disponible en línea en <https://www.teeo.mx/images/sentencias/JNI-14-2019.pdf>

Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [TEEO]. (2019b): Juicio para la protección de los Derechos Políticos Electorales del ciudadano. Expedientes JDCI/86/2019 y su Acumulado JDCI/87/2019. Consultado el 12 de abril. Disponible en línea en <https://teeo.mx/images/sentencias/JDCI-86-2019.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], (2019a): Juicio Electoral. Expedientes SUP-REC-422/2019 Y SUPREC-432/2019, ACUMULADO. Consultado el 30 de marzo de 2022. Disponible en línea en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0422-2019.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], (2019b). Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Sala Regional: Juicio para la protección de los derechos político-electorales del Ciudadano. Expediente SX-JDC-330/2019. Consultado el 20 de marzo de 2022. Disponible en línea en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0330-2019.pdf>