

GOBERNANZA MUNICIPAL Y DESARROLLO HUMANO EN LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN OAXACA, MÉXICO

Nina Martínez Cruz¹

Introducción

Desde el año 1995 el estado de Oaxaca reconoce constitucionalmente los Sistemas Normativos Indígenas (SNI) a través de los cuales los municipios indígenas tienen el derecho a gobernarse de acuerdo con sus instituciones originarias. En teoría, este reconocimiento, acercaría a los pueblos indígenas del estado al ideal de libre determinación establecido en las normas internacionales y nacionales a través del cual, cada pueblo es libre de alcanzar su desarrollo conforme sus aspiraciones definidas colectivamente. Sin embargo, a tres décadas de este reconocimiento, persisten bajos niveles de desarrollo y alta desigualdad entre y al interior de los municipios oaxaqueños. El objetivo de este capítulo es analizar los factores que influyen en el nivel de desarrollo de los municipios de SNI de Oaxaca.

Los 570 municipios de Oaxaca, independiente de si están o no gobernados por el Sistema de Partidos Político (SPP) o por el SNI, comparten la misma estructura formal, todos tienen un ayuntamiento integrado por un presidente municipal, síndico y regidores cuyas atribuciones se derivan de las constituciones federal y local. Es importante señalar que el reconocimiento del SNI no cambió las relaciones fiscales de los gobiernos locales con el gobierno federal. Por lo que este contexto particular en Oaxaca brinda la oportunidad de analizar los efectos de las instituciones de gobernanza municipal en los SNI para el desarrollo humano. De allí deriva la pregunta de investigación ¿Cuáles son los factores que influyen en el nivel de desarrollo de los municipios de SNI en Oaxaca?

La investigación es cualitativa, esta analiza la gobernanza municipal para el desarrollo, y al mismo tiempo, el reconocimiento constitucional de los SNI en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). El municipio de estudio es San Pablo Guelatao en la Sierra Juárez (anteriormente conocido como Sierra Norte) con Muy Alto Índice

1 Profesora Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad de la Sierra Sur (UN-SIS), Instituto de Estudios Municipales (IEM), correo electrónico nyna_12@hotmail.com o marcny12@gmail.com

de Desarrollo Humano (IDH). Se realizaron entrevistas a las autoridades municipales, revisión de documentos oficiales, y observación participante en la gestión municipal. La investigación etnográfica busca una perspectiva extensa para comprender la organización comunitaria en su relación con los mecanismos de financiamiento municipal.

Con el fin de cumplir con el objetivo, además de la presente introducción, el capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero se discuten las consideraciones teóricas del federalismo, la descentralización fiscal y los principales mecanismos de financiamiento para el desarrollo municipal. En el segundo apartado se realiza una descripción del proceso de municipalización y de la gobernanza en el contexto de los SNI. En el tercero, se describe el gobierno, la gestión municipal y la organización social del municipio de estudio. En el cuarto se presentan evidencias empíricas sobre la gobernanza y los mecanismos de financiamiento que se promueven para el desarrollo. Finalmente, se integran las conclusiones, los retos y desafíos de la gestión en los municipios indígenas de Oaxaca.

Descentralización fiscal y mecanismos de financiamiento municipal

El federalismo apareció por primera vez en México en la Constitución de 1824, en el artículo 4 reconocía que “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”. El federalismo reconoce la coexistencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-político traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Durante el siglo XIX el federalismo mexicano pasó por varias crisis, entre estas la desorganización fiscal que producía la duplicidad de impuestos y las trabas arancelarias entre las entidades federativas (Carbonell, 2003).

En México, el federalismo fiscal se asocia con la descentralización de gastos y la centralización de ingresos, es decir, una parte tiene que ver con los egresos y la aplicación de recursos y la otra con la recaudación de impuestos (Tijerina, 2002; Guzmán, 2008). La descentralización fiscal ha estado vigente en México desde la década ochenta y el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la población, cuyo desempeño fiscal y gestión es clave para cumplir con sus funciones (Rodríguez, Téllez y Quintero, 2023). Las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal han tenido impactos directos en la evolución de las transferencias federales

a estados y municipios, así como en el grado de descentralización fiscal de estos órdenes de gobierno (González, 2023). Así como también, la base legal para la descentralización han sido las reformas al Artículo 115 Constitucional, que colocan al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados (Guzmán, 2008).

Desde el año 1998, como resultado de los procesos de descentralización, los gobiernos locales tienen mayores responsabilidades en el ejercicio de los recursos que la federación, a través de las transferencias que reciben para financiar múltiples servicios. Sin embargo, aunque estos recursos cada vez son mayores, no implica que se traduzcan en mayor poder de decisión de los gobiernos municipales sobre el gasto, son los estados o la federación los que deciden las prioridades y las partidas del gasto. Es decir, se ha fortalecido el poder económico y político del gobierno federal, al mismo tiempo que se ha limitado la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales (Guzmán, 2008).

En teoría, el federalismo fiscal fortalece el equilibrio de las transferencias estatales y municipales, en las limitaciones que puedan tener algunos gobiernos locales, sobre todo en materia de capacidad técnica y de infraestructura, con otros que tengan una mejor posición al respecto. En cuando a ingresos se trata, las facultades tributarias de los municipios y de los estados son limitadas, los impuestos que pueden cobrar son bajos, el alto grado de centralización en materia de ingresos en México es producto del SNCF, que data de la década de 1980 (Guzmán, 2008).

Los principales argumentos para la promoción de la descentralización fiscal señalan que un bien público cuya provisión no afecta a las jurisdicciones vecinas ni asociado a economías de escala, pero respecto del cual pueden diferir las preferencias de los ciudadanos entre regiones, debe ser proveerse localmente, por ejemplo, la recolección de basura y el mantenimiento de los parques públicos. Además, los municipios son el ámbito de gobierno más cercanos a los problemas cotidianos de la gente, por su mayor cercanía a los ciudadanos, se cree que los gobiernos municipales tendrán mejor información que el gobierno central y que el bienestar puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible (Merino, 2001).

El municipio dispone de personalidad jurídica propia; de patrimonio propio y de libertad de administrar su hacienda; así como de la facultad de expedir reglamentos para su administración. No obstante, la capacidad real de acción de los municipios ha estado limitada por los escasos recursos con los que cuenta. El municipio mexicano se ha caracterizado

por constituir una organización administrativa dependiente de los otros órdenes de gobierno. Las condiciones de desarrollo desigual están condicionadas, entre otras cosas, por la incidencia que tienen los tres ámbitos de gobierno (Aguilar, 1996; Arcudia, 2012; INAFED, 2020; García del Castillo, 2020; PNUD, 2022).

La descentralización de las transferencias federales para financiar bienes públicos en México tuvo efectos positivos en el desarrollo, medidos por mejoras en la prestación de servicios públicos locales y, en última instancia, una mejora en la calidad de vida (Díaz-Cayeros, Estevez y Magaloni, 2016). Es necesario considerar que la descentralización fiscal no es una panacea, dados los altos niveles de corrupción política y la falta de rendición de cuentas. Hernández-Díaz y Juan-Martínez (2007 y 2011) y Velasco (2020) describen que en Oaxaca la responsabilidad de las obras públicas recae tanto en el gobierno federal como en el estatal, aunque es conveniente mencionar que las cabeceras municipales tienen preferencia en su ejecución. En Oaxaca la relación entre comunidades y cabeceras comenzaría a presentar problemas alrededor de 1990 con la política de descentralización fiscal, acompañada de la centralización política de las cabeceras. Esto sucedió porque las cabeceras entendieron que los recursos destinados por parte de la federación solamente les correspondían a ellos, no a las agencias municipales.

En el contexto del proceso de descentralización de los recursos, Hernández-Díaz y Juan-Martínez (2007) describen la conflictividad intercomunitaria en Oaxaca; la disputa por los recursos de las transferencias entre cabecera y agencias como una rebelión de las agencias para exigir mayores recursos que están centralizados en beneficio de las cabeceras municipales. La inconformidad ya tiene varios años, pero a partir del año 2000 se agudiza, al grado de que conlleva a mecanismos de presión (toma de palacios municipales, bloqueos carreteros, marchas, toma de oficinas públicas, etc.), y las solicitudes de desaparición de poderes.

El municipio es la entidad político-jurídico en que se dividen los estados, con normas jurídicas propias y un órgano de gobierno que es el ayuntamiento. En este sentido la gestión municipal comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y cumplimiento de metas, mediante la interacción de recursos humanos y financieros. La gestión es una actividad que realiza el ayuntamiento para atender las demandas de la ciudadanía a través de la cual se generan y establecen las relaciones del gobierno con la comunidad y con las otras instancias administrativas de los gobiernos estatales y federal (INAFED, 2020).

Mecanismos de financiamiento municipal

Derivado de la política de descentralización financiera, los municipios cuentan con diversos mecanismos de financiamiento para su desarrollo, estos deben acudir para su financiamiento en primer lugar a sus fuentes ordinarias de ingresos: impuestos recaudados por sus propias autoridades como lo es el predial, derechos, productos y aprovechamientos; así como las transferencias federales y estatales. Cuando estos recursos no son suficientes para el desarrollo, los municipios pueden entonces acudir a los ingresos extraordinarios, y otras formas de colaboración como las intermunicipalidades, la implementación de un esquema de concesiones, entre otras.

Los municipios pueden gravar impuestos, derechos, productos, contribuciones de mejoras y aprovechamientos que le correspondan de conformidad con las disposiciones fiscales respectivas (Ley Orgánica Municipal Oaxaca). La forma más sana de financiamiento son los ingresos propios, de modo que el primer paso es el perfeccionamiento de la administración tributaria para hacer descansar el gasto, en la tributación. Otra forma de financiamiento son los ingresos no tributarios: los aprovechamientos y los productos, los derivados de la aplicación de sanciones, la percepción de donativos, herencias y legados, y los productos que derivan de la enajenación, arrendamientos y uso de bienes patrimoniales muebles e inmuebles (Chapoy, 2001).

En este sentido, la recaudación del impuesto predial debe ser considerada de suma importancia, ya que constituye la principal fuente de ingresos propios para los municipios (Flores, 2024; Pérez, 2024). Si bien es cierto, el impuesto predial es un ingreso propio importante, pero muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado, o carecen de capacidad técnica. Los municipios obtienen, además, ingresos por derechos, licencias y otros conceptos, sin embargo, en estas fuentes de financiamiento se presenta ineficiencia en la recaudación. La falta de capacidad administrativa es también uno de los principales obstáculos de la recaudación (Guzmán, 2008; Escobar, 2023).

López (2024) describe que recientemente derivado de la necesidad de ingresos de los gobiernos locales y de los altos costos generados por la emisión de contaminantes, la fiscalía ambiental ha ido avanzando en las entidades y municipios a través de la creación de impuestos y derechos

ecológicos,² de dichas contribuciones se desprenden beneficios fiscales como un instrumento económico de política ambiental. En materia de gasto, algunos gobiernos subnacionales destinan parte de los ingresos captados por estas contribuciones al saneamiento ambiental. Los municipios cobran derechos por servicios de limpia y recolección de residuos; asimismo, generan ingresos no tributarios provenientes de multas por infracciones causadas por realizar acciones que dañan el medio ambiente. Dichas multas permiten la generación de ingresos propios, además de que favorecen la mejora ambiental.

En la mayoría de los municipios oaxaqueños, una de las principales fuentes de recursos son las transferencias federales, las cuales se componen principalmente de las Participaciones y Aportaciones Federales, y otros ingresos derivados del SNCF - Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP)-. Además, de acuerdo con el Convenio de Desarrollo Social, el gobierno federal transfiere fondos a programas de coordinación intergubernamental, a través de recursos financieros para proyectos productivos; obras encaminadas al desarrollo social: construcción y ampliación de centros de prevención social, clínicas, hospitales, centros de salud; equipamiento urbano: agua potable y alcantarillado; obras de infraestructura básica: carreteras y caminos; construcción, modernización y conservación de caminos rurales, entre otros (Chapoy, 2001).

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social tiene como uno de sus objetivos el establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal. En cada ejercicio fiscal los municipios podrán disponer de diversos programas federales a cargo de dependencias y entidades del gobierno federal, a través de estos los gobiernos municipales pueden ejecutar proyectos municipales de desarrollo urbano, bienestar social, género, cultura, deporte y de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, entre otros, coadyuvando de esta forma en la mejora de calidad de vida y bienestar de sus habitantes (INAFED, 2024).

Los municipios también pueden contar con los recursos de libre disposición como ingresos recibidos del sector privado, fondos internaciona-

2 Actualmente 16 entidades federativas tienen vigentes impuestos y derechos ecológicos: Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

les y transferencias federales por convenios de reasignación de recursos, subsidios y otros apoyos (Manual único de contabilidad gubernamental para las dependencias y entidades públicas del gobiernos y municipios del Estado de México, 2023). Así Anaya (2023) describe que, por una parte, la implementación de un esquema de concesiones en las entidades federativas y municipios puede generar oportunidades para el desarrollo de la infraestructura en los gobiernos locales. La participación del sector privado, bajo modelos de concesión bien estructurados, conduce a una mayor eficiencia operativa debido a la innovación y la experiencia que este sector. Cabe destacar que no todos los servicios públicos pueden ser concesionados, ello también varía en cada entidad federativa

Por otra parte, las asociaciones intermunicipales para la provisión de servicios pueden ser una alternativa cuando existe una falta de recursos económicos y de capacidades en los municipios. La intermunicipalidad constituye uno de los mecanismos más adecuados para racionalizar los recursos, las acciones y la gestión de servicios (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006; Santín, 2002a; Carrera-Hernández, 2016). La asociación intermunicipal es “un acuerdo mediante el cual dos o más municipios buscan alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas de manera conjunta” (Rodríguez-Oreggia y Tuirán, 2006, p. 394). Las intermunicipalidades pueden establecer convenios de colaboración con otros municipios con el fin de intercambiar o combinar recursos con objetivos específicos. La base jurídica para la asociación municipal se encuentra en el artículo 115, Frac. III, que establece: “Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”.

Los municipios también podrán acudir al financiamiento del gasto por contratación de deuda pública (CEFP, 2018). Aunque Chapoy (2001) advierte que el endeudamiento se debe planear con todo cuidado, en el aspecto positivo, este método de financiamiento amplía la capacidad del gobierno para construir obras públicas y prestar servicios oportunamente sin recurrir a la imposición de nuevos gravámenes o aumentar las tarifas ya existentes; sin embargo, debe acudirse al endeudamiento con cautela, ya que la recuperación de lo invertido puede ser lenta. Aunque existen condiciones jurídicas para el endeudamiento; en cuanto a la procedencia y el destino del crédito, las entidades federativas y los municipios pueden contraer deuda únicamente en el ámbito nacional, así como los fondos deben canalizarse solo a inversiones productivas.

En el contexto oaxaqueño Magaloni, Díaz-Cayeros y Ruiz-Euler (2019) señalan que, una vez que las transferencias llegan a los municipios, el presidente municipal tiene amplia discreción para seleccionar proyectos y distribuirlos entre las localidades. Por lo tanto, los alcaldes de ambos sistemas normativos tienen un gran margen de maniobra para decidir cómo se distribuyen los recursos financieros dentro del municipio. Pero en los SNI es más probable que consulten a los ciudadanos a través de las asambleas para tomar esas decisiones. Si bien es cierto que el presupuesto para la provisión de servicios públicos básicos no depende realmente de los impuestos locales ni de los posibles efectos de la gobernanza local sobre esos ingresos, sino de transferencias federales etiquetadas, es necesario considerar que de la gobernanza municipal depende la gestión de otros mecanismos de financiamiento complementarios, así como quiénes participan en la toma de decisiones y cómo lo hacen. En el entendido de que en este tipo de gobernanza hay una mayor participación en la toma de decisiones, por ende, más responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

Finalmente, en las últimas tres décadas el gobierno indígena se ha visto impactado por los cambios en los Estados nacionales en América Latina, como resultado de reformas, globalización y del neoliberalismo. Por una parte, a principios de la década ochenta, en México el proceso de descentralización hacia los municipios comienza con el reconocimiento de su calidad de ámbito de gobierno; así como, la delimitación de sus facultades y transferencia de recursos para prestar los servicios públicos que le corresponden. La primera etapa de la descentralización se ubica de 1983 a 1999. Este proceso ha tenido diversas expresiones en las diferentes regiones del país pues ha sido una puerta de entrada para discutir la manera de distribuir recursos y toma de decisiones intergubernamentales (Arcudia, 2012). Son dos procesos los que han reconfigurado las relaciones entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas: la descentralización financiera, administrativa y política hacia los gobiernos locales y el reconocimiento a la autonomía indígena (Juan-Martínez, 2019).

Gobernanza municipal

Los gobiernos locales están tomando protagonismo como actores relevantes en la gobernanza, esto a consecuencia de los efectos de la globalización que restan cada vez más la intervención del Estado. Este contexto detona los procesos de reforma del Estado como la descentralización y la

delegación de responsabilidades de gestión pública a espacios privados, locales o regionales, lo que llevó al empoderamiento de los gobiernos municipales incrementando sus facultades y obligaciones. Por lo tanto, fortalecer a los gobiernos municipales con capacidades jurídicas, administrativas, políticas y tecnológicas, es analizar nuevas y mejores formas de gobernanza que permitan el involucramiento de distintos actores que, en suma, consientan la adecuada solución de conflictos y satisfacción de necesidades sociales (Delfín-García, Curiel-Avilés y Ruiz -Martínez, 2015).

Si bien en los últimos años se ha generado abundante literatura sobre la gobernanza, cabe destacar la escasez de estudios empíricos que analicen de forma sistemática y comparativa las transformaciones de las prácticas de los SNI en Oaxaca. En el ámbito local, la gobernanza puede entenderse como la implementación de un acuerdo particular de instituciones formales o acuerdos informales, incluida la participación de ciudadanos, asociaciones locales, grupos de interés y actores privados, para lograr un mismo propósito, como la prestación de servicios públicos o proyectos que promuevan el desarrollo (Batley, 1996; Sullivan y Skelcher, 2002 citados en Guarneros-Meza y Geddes, 2010).

Acerca de los llamados “gobiernos indígenas”, Burguete (2011) describe que son construcciones históricas resultado de una compleja mixtura amasada con componentes de instituciones de gobierno nativo y aquellos formados por el orden colonial, y por los Estados nacionales. El gobierno indígena es el resultado histórico de un diálogo tenso entre los pueblos indígenas y los distintos intereses y tensiones con las instituciones estatales. El municipio ha sido una institución clave en los procesos de configuración del gobierno indígena, la voluntad gubernamental ha sido la de municipalizar al gobierno indígena, pero este se ha configurado en resistencia. En este contexto, los gobiernos locales sufrieron procesos de cambios en la institución municipal a los que se les ha llamado “neomunicipalización”, entendida como la adecuación del municipio a la reforma del Estado neoliberal.

El trasfondo teórico de la neomunicipalización se inspira en un enfoque de interlegalidad, que observa dos polos o sistemas paralelos, uno como tradición y el otro como modernidad, como costumbre y ley, escritura y oralidad, como sistemas que coexisten entre sí, en el marco de un Estado que tolera las costumbres indígenas. Con la municipalización prevalecen los conceptos jurídicos y las instituciones mestizas, por lo que a las formas institucionales originarias les queda sobrevivir de manera paralelas a estos. Este mecanismo ha consistido en adaptar las formas indias a las estructuras de origen hispano, como el municipio y el ayuntamiento.

Lo relevante es que esa estructura municipal no ha sido la más adecuada para expresar la identidad propia de los pueblos indios, sus intereses y proyecto de sociedad, debido que, como lo señala López (2016) son los procesos históricos, sociales y políticos los que definen quiénes son los “otros” (indígenas).

Con la municipalización y con las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 se están construyendo nuevas relaciones entre el Estado mexicano y los pueblos indios y lo que está en discusión es esta nueva dinámica. Existe una ausencia de diálogo intercultural entre dos sistemas diferenciados, al ser una cultura la dominante, ésta impone sus criterios, mecanismos y métodos excluyendo en cambio sistemas comunitarios que han probado su eficacia. Los instrumentos del Estado no tienen pertinencia cultural y desconocen o minimizan a las instituciones comunitarias. El reto continúa siendo cómo articular ambas posiciones y generar estrategias e instrumentos que permitan al mismo tiempo salvaguardar y defender el derecho a la libre determinación. Dentro de las sociedades indígenas los principios normativos suelen invocar valores y lógicas culturales utilizando como recurso legitimador la cosmovisión indígena, misma que entra en tensión con las lógicas del derecho moderno (Guillén, 2007; Martínez, 2011; Juan-Martínez, 2019).

Recondo (2007, p.11) define los usos y costumbres como un “conjunto de normas y prácticas que regulan la designación de las autoridades municipales y el ejercicio del gobierno local en los municipios del estado de Oaxaca”. Estas prácticas de tipo comunitario se basan en un imperativo de servicio a la colectividad articulado en torno a una jerarquía de funciones o cargos. Estas prácticas son híbridas, ya que, como cualquier tipo de manifestación cultural e institucional, se componen de diferentes elementos propios y ajenos que han ido cambiando a lo largo del tiempo. Hernández-Díaz (2012) encuentran que en los municipios de usos y costumbres existen tres instituciones fundamentales: la asamblea general, el sistema de cargos y la práctica de los trabajos comunitarios.

Asimismo, son elementos en los usos y costumbres de Oaxaca las tradiciones de solidaridad, confianza y trabajo comunitario, manifestados a través de sus costumbres como el tequio, el sistema de cargos y la asamblea comunitaria (Carrera-Hernández, 2013). Para Juan-Martínez (2019) por ejemplo, las asociaciones de municipios y comunidades indígenas representan una figura organizativa que fortalece los lazos de identidad y reconstrucción de los pueblos indígenas. Por su parte, Martínez-Luna (2004) describe que la sociedad comunal indígena diseña sus normas por medio de sistemas propios, que mantienen relaciones cara a cara, de cali-

dad, fundadas en el trabajo. La instancia que lo permite y fortalece es la asamblea general; a través de esta figura se proyecta la idea de una participación total de la comunidad, directa o indirectamente y de ella se deriva la estructura ejecutiva de las decisiones.

Por su parte, Benton (2016) sostiene que la diferencia entre los sistemas de usos y costumbres diseñados desde abajo hacia arriba y los SPP diseñados desde arriba está bien establecida. Ambos sistemas deben seguir la constitución nacional y constituir un ayuntamiento. Sin embargo, a los funcionarios titulares de los usos y costumbres se les permite diseñar sus propios mecanismos participativos para seleccionar gobiernos y tomar decisiones políticas enteramente desde abajo hacia arriba, lo que genera una variación considerable, seleccionan funcionarios durante la Asamblea General Comunitaria. Sin embargo, cada junta municipal determina sus reglas para la selección de candidatos a cargos municipales y el mecanismo de selección entre ellos. Por su parte, Magaloni *et al* (2019) describen las instituciones de gobernanza tradicional, que en este capítulo se retoman para su análisis:

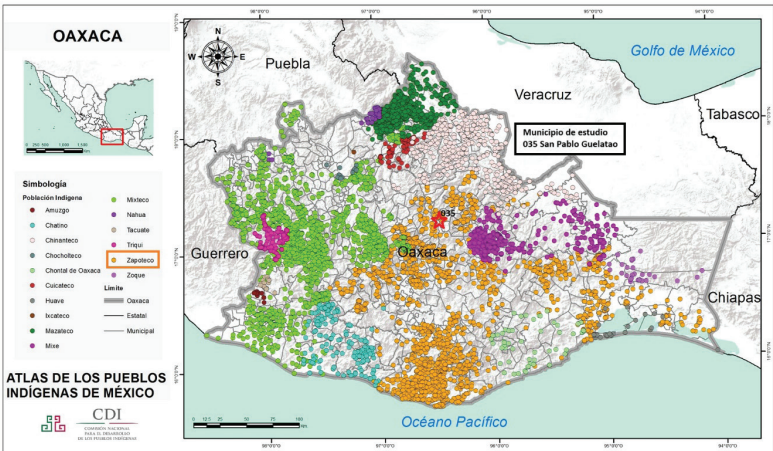
- a) Las prácticas de democracia participativa. A través de las asambleas abiertas periódicas en donde los municipios tienden a celebrar asambleas bienales o anuales para establecer prioridades sobre cómo gastar recursos de las transferencias federales y estatales.
- b) Los mecanismos de coordinación. Se observan en el sistema de cargos y el tequio, que permiten a los municipios resolver problemas de coordinación y sancionar a quienes se nieguen a colaborar con actividades que promuevan el bienestar de la comunidad.
- c) Las formas alternativas de resolución de conflictos. La resolución de conflictos toma los canales judiciales administrados por jueces, pero los SNI tienen un sistema paralelo de resolución de conflictos y un sistema de seguridad paralelo en los cargos de topiles, con la tarea de proteger la seguridad de su pueblo. Además, la asamblea, un consejo de ancianos, un tribunal indígena y/o el presidente municipal pueden conocer de los conflictos e imponer sanciones.

Municipio de estudio: San Pablo Guelatao

Oaxaca cuenta con una importante población indígena que lo posiciona como el primer lugar a nivel nacional respecto al porcentaje total de la población. El zapoteco es la lengua indígena más hablada en el estado con

un 33.6%. Como se observa en la Figura 1, en color naranja, el territorio zapoteco se encuentra en varias regiones del estado: Istmo, Sierra de Juárez, Valles Centrales, Sierra Sur y Costa. San Pablo Guelatao es una comunidad que está sujeto al régimen de SNI de la etnia zapoteco.

Figura 1. Municipio de estudio



Fuente: Atlas de los pueblos indígenas de México (2024)

El estado de Oaxaca cuenta con cinco municipios con Muy Alto IDH (0.807), cuatro de estos se encuentran en la Zona Metropolitana de Oaxaca (ZMO), mientras que Guelatao se encuentra en la sierra Juárez a 51 kilómetros por la carretera Tuxtepec-México 175. Guelatao es un pequeño municipio serrano, conocido por ser el lugar de nacimiento de Benito Juárez García el Benemérito de las Américas. Su nombre significa “Laguna del encanto” o “Laguna encantada”, en zapoteco. El municipio colinda al norte, oriente y poniente con Ixtlán de Juárez; y al sur con Santa María Yahuiche y San Juan Chicomezúchil. Por su ubicación geográfica es un punto de acceso a otras comunidades, por donde transitan autobuses, taxis y vehículos particulares. La carretera federal está pavimentada y con señalización de tránsito (PMD Guelatao, 2021-2022).

En cuanto a su organización política, el Ayuntamiento de Guelatao se integra de cinco cargos públicos; Presidencia municipal, Sindicatura, Regiduría de Hacienda, Regiduría de Educación, Salud y Ecología, y la

Regiduría de Obras. Para cada cargo son nombrados dos ciudadanos, en total 10 concejales. Guelatao se integra solo de la cabecera municipal, la elección de sus autoridades municipales se realiza mediante Asamblea General Comunitaria cada 3 años, no obstante, todos los miembros del Ayuntamiento son considerados propietarios por lo que el periodo de gobierno es de año y medio, realizan cambio de gobierno (relevo) el 01 de julio del segundo año de cada trienio. Es decir, el trienio se divide en dos periodos de año y medio, corresponde a los propietarios el ejercicio de las funciones de concejales el primer periodo y a los suplentes ejercer las funciones como titulares el segundo periodo. No obstante, cada gobierno elabora su propio Plan de Desarrollo Municipal que los guía por 18 meses.

Llama la atención la organización y coordinación de la gestión municipal que realizan. Los cargos municipales son honoríficos por lo que los miembros del Ayuntamiento buscan el equilibrio entre sus profesiones u oficios, las oficinas municipales comienzan a operar a partir de las 5 de la tarde, una vez que los ciudadanos terminan su jornada laboral para fungir como autoridades municipales, y terminar el servicio hasta altas horas de la noche dependiendo de la carga de trabajo.

En cuanto a los servicios públicos básicos, en Guelatao de Juárez se ha puesto atención a los niños, niñas y adolescentes en estado de vulnerabilidad a través del Centro de Integración Social (CIS) número 03, que se trata de un internado mixto de primaria que atiende a niños de comunidades con índices de marginación, mismo que se encarga de cubrir alimentación, vivienda, seguridad, educación formal y reinserción social de los niños. Además, el municipio también cuenta con los centros educativos de Jardín de niños “Brígida García” y Primaria “Benito Juárez”, ambas escuelas cuentan con el “programa de aula abierta” que consiste en el apoyo del Gobierno del Estado que mensualmente da despensas, para que los niños desayunen en la escuela.

Guelatao no tiene una institución educativa del nivel secundaria, por lo que, los niños al concluir la educación primaria acuden al centro de educación en Ixtlán de Juárez. Pero el municipio sí cuenta con un Bachillerato Integral Comunitario. El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más es de 12.6 grados, se encuentra por arriba del promedio nacional que es de 9.74 grados (INEGI, 2020). Es importante mencionar que, el municipio con el fin de rescatar las costumbres y el uso de la medicina tradicional cuentan con un campus de la Universidad Autónoma Comunal de Oaxaca, a través del cual, se busca que los jóvenes

preserven, promuevan, difundan y acrecienten la cultura y los conocimientos comunitarios (PMD Guelatao 2022-2024).

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de INEGI (2020) la condición de afiliación a los servicios de salud se observa de la siguiente manera: el 87.01% se encuentra afiliada, el 12.63% no está afiliada y el 0.30% no está especificada. La población afiliada, a su vez se encuentra en su mayoría asociada al Instituto de Salud para el Bienestar (52.30%), el 27.4% al ISSSTE, el 19.2% al IMSS, el 0.3% Pemex o defensa marina y el 0.3% a otra institución. El municipio cuenta con un Centro de Salud Rural (C.S.R.) y con una clínica familiar del ISSSTE, así como también algunas familias usan la medicina tradicional. Guelatao cuenta con 165 viviendas habitadas, todas disponen de servicio sanitario y de agua entubada, el 98.2 % con drenaje conectado a la red pública, el 76.4 % con de agua entubada, y el 100% cuenta con energía eléctrica, cabe mencionar que en las calles céntricas la electrificación es subterránea.

Gobernanza y mecanismos de financiamiento en Guelatao

Según el Acuerdo por el que se realiza la distribución de los recursos de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISMUN) y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) del Estado de Oaxaca que forman parte del Ramo General 33, para el ejercicio fiscal 2024, el municipio de Guelatao de Juárez recibe las cantidades de \$7,906,729.00 y \$611,913.69, respectivamente, así como \$1,606,406.71 correspondiente al Ramo 28 (Periódico Oficial Extra). No obstante, además de las aportaciones y participaciones, el gobierno municipal gestiona recursos ante el gobierno federal y estatal para implementar diversos proyectos comunitarios.

Desde el año 2018 Guelatao ha recibido la visita del presidente de la república, en la conmemoración del natalicio del Lic. Benito Juárez García, el 21 de marzo. En entrevista con el Regidor de Hacienda señala que se ha gestionado ante el presidente de la república aproximadamente 50 millones de pesos, derivados del Instituto de Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP). En Asamblea General Comunitaria se llegó al acuerdo de que para el gasto de estos recursos se crean cooperativas con los mismos ciudadanos. Actualmente Guelatao tiene 3 cooperativas las cuales tiene como objetivo la generación de empleo para personas de la comunidad, estas son: de ahorro y préstamo, de producción y de consumo.

La cooperativa de ahorro y préstamo funciona para administrar el recurso y financiar a las otras dos cooperativas, así como préstamos a la población de la comunidad. Son cooperativas formadas por ciudadanos de Guelatao, que se convierten en socios y ellos mismos son los encargados de la vigilancia. Por su parte, la cooperativa de consumo tiene a cargo la gasolinera Bienestar que se ubica en la entrada de la comunidad, así mismo el internet comunitario. Estos proyectos permiten la generación de empleo, además que las ganancias se invertirán en el desarrollo del proyecto de Ecoturismo. Mientras que la cooperativa de producción tiene a cargo la construcción de obras, se dedica a las construcciones del mercado municipal, la casa de salud y la escoleta, un espacio diseñado para la práctica musical, tradicional en esa región.

En Guelatao la Asamblea General Comunitaria ha demostrado ser un importante mecanismo de participación ciudadana y un espacio de deliberación al lograr los acuerdos de la creación de cooperativas por los ciudadanos y para los ciudadanos. Son los llamados topiles los que se encargan de recorrer con anticipación el municipio para informar de la realización de las asambleas e invitar a los ciudadanos y comuneros a la reflexión. En la mayoría de las veces, las asambleas tienen como finalidad informar qué ciudadanos están al corriente con sus obligaciones como lo son, cooperaciones, pago de tequios, asistencia a las asambleas, servicios y cooperaciones para la fiesta, así como necesidades en el municipio (DESNI-IEEPCO, 2022). Aunado a lo anterior, la autoridad municipal informa y consulta en forma periódica a la Asamblea General de Ciudadanos, las decisiones que impliquen ejercer un gasto que conlleve un impacto para la población. Siendo la Asamblea misma, un actor fundamental, ya que, debe existir acuerdo entre el Ayuntamiento y los ciudadanos en la toma de decisiones (PMD Guelatao 2022-2024).

La Asamblea de Elección es la más concurrida, tiene como única finalidad integrar el Ayuntamiento. Convoca a mujeres y hombres, personas ciudadanas del municipio que habitan en la cabecera municipal, así como a personas radicadas fuera de la comunidad. Todas las personas participan con derecho a votar y ser votadas, los requisitos que deben reunir los candidatos son: estar registrados en la lista de ciudadanos, ser mayor de edad (18 años) al momento de la elección, tener un modo honesto de vivir, ser una persona responsable, ser reconocido como ciudadano o ciudadana de la cabecera municipal, cumplir con el sistema de cargos y estar al corriente de los derechos y obligaciones (tequios y cooperaciones).

Por su parte, los mecanismos de coordinación se observan en el sistema de cargos y el tequio. El sistema se compone de cargos cívicos y

religiosos, es escalonado, comenzando con cargos menores hasta llegar a los de mayor jerarquía. A continuación, se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen el sistema: alcaldía, presidencia, sindicatura, regiduría de hacienda, regiduría de educación, salud y ecología, mayor de vara, secretaría municipal, tesorería municipal, topil, comisión de fiestas del pueblo, comité de las diferentes instituciones, templo católico, centro de salud y banda de música. Los cargos se asumen con responsabilidad según las jerarquías, conforme pasan los cargos es mayor la responsabilidad (PMD Guelatao 2022-2024).

De la misma manera, el tequio ha sido un importante mecanismo de coordinación en Guelatao, debido a que se retoma como una línea de acción en el Plan Municipal de Desarrollo 2022-2024 mediante la concientización a los padres de familia a que a través de tequios y la participación de las autoridades se puede brindar mantenimiento a las escuelas del municipio. Así como para que ninguna de las calles del municipio se encuentre en condiciones de terracería, de ser necesario la comunidad realizará tequios para contribuir en el mejoramiento de las calles reduciendo costos. El tequio se considera como un mecanismo para la mejora, ampliación y rehabilitación de las calles y caminos.

Por otra parte, sobre las formas alternativas de resolución de conflictos Guelatao cuenta con un sistema de seguridad en los cargos de topiles, con la tarea de proteger la seguridad del pueblo. Es el Síndico Municipal el representante del Ministerio público en la localidad, y el encargado directo de los mayores de policía (mayor de topil) y policías municipales (topiles), durante los 18 meses que dura el cargo público. La seguridad pública en Guelatao de Juárez conserva los usos y costumbres donde actualmente colaboran 3 mayores y 15 topiles, quienes son los encargados de guardar el orden y atender las solicitudes de auxilio de los ciudadanos.

Los topiles no reciben ningún apoyo y no cuentan con una capacitación especializada, ni con el equipo necesario para realizar su servicio. Para resguardar la seguridad pública de los habitantes, se dividen en tres grupos que se turnan cada dos semanas, cuidando a la población y auxiliando según las necesidades locales las 24 horas del día, se cuenta con una patrulla y dos moto-patrullas, que sirven de medio de transporte para que los topiles acudan a sus rondines y a los llamados de auxilio. Los topiles actúan por orden del Síndico Municipal, para lo cual no tienen autorizado cobrar a ninguna persona por otorgar este servicio. Mientras que, el alcalde municipal es el encargado de impartir la Justicia Municipal, desempeñando las funciones establecidas en el artículo 145 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en donde solo podrá conocer

de los asuntos de jurisdicción voluntaria y aquellos no contenciosos de su competencia.

Consideraciones finales

Esta investigación analiza cómo la gobernanza en los SNI acompañada de las relaciones fiscales intergubernamentales es capaz de promover el desarrollo humano. En este sentido, sostengo que, aunado a los diversos mecanismos de financiamiento municipal, los gobiernos indígenas pueden articular sus instituciones de gobernanza para lograr el desarrollo en sus municipios. La participación en asambleas, tequios y cargos municipales, la coordinación entre los órganos de gobierno y la resolución de conflictos son instituciones de la gobernanza en los municipios indígenas que conllevan al desarrollo humano.

Por lo tanto, existen dos factores que influyen en el nivel de desarrollo en Guelatao, la gobernanza y la gestión de otros mecanismos de financiamiento. Si bien es cierto, todos los municipios comparten una relación legal y fiscal con su estado y la federación, no obstante, Guelatao gestiona otros recursos apoyándose en la participación y la coordinación de sus ciudadanos. Guelatao al ser un municipio pequeño, con un único núcleo urbano y al mismo tiempo reconocido por la figura de Benito Juárez cuenta con una buena cobertura de servicios básicos como educación, salud, alumbrado público y vivienda. Sin embargo, es importante hacer mención que tiene una buena gobernanza expresada en la Asamblea General Comunitaria como un mecanismo de participación, el sistema de cargos y el tequio como mecanismos de coordinación, y con un sistema de seguridad integrado de Mayores y Topiles bajo el mando de la Sindicatura Municipal que han contribuido en la gestión de mayores espacios para el bienestar de los ciudadanos.

La asamblea comunitaria continúa siendo el máximo órgano de decisión para establecer prioridades sobre cómo gastar recursos, o en su caso invertirlos, y para la elección de autoridades municipales. El sistema de cargos y el tequio persisten para colaborar con actividades que promuevan el bienestar de la comunidad, y las formas alternativas de resolución de conflictos se observan en un sistema de seguridad en los cargos de topiles, con la tarea de proteger la seguridad del pueblo. Además, la asamblea, el alcalde municipal y/o el síndico municipal pueden conocer de los conflictos e imponer sanciones.

Finalmente, en los municipios de SNI en Oaxaca, el acceso a diversos mecanismos de financiamiento es necesario para el desarrollo entre y al interior de los municipios, pero a la vez se requiere de una gobernanza que se observa en la participación, la coordinación y la resolución de conflictos. Por lo tanto, las variaciones en el IDH surgen de la diferencia en el acceso a diversos mecanismos de financiamiento municipal y también están determinadas por la variación de los elementos de la gobernanza principalmente las formas en las que se realiza la participación y quiénes pueden participar en la toma de decisiones en los SNI.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR Villanueva, L. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(3), 3-37.
- ANAYA, R. (2024). Las concesiones en los gobiernos locales: modelos sostenibles. *Federalismo Hacendario*, 31, -147-154.
- ARCUDIA, C. (2012). La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales. *Nómadas*, número especial.
- BENTON, A. (2016). How “Participatory Governance” Strengthens Authoritarian Regimes: Evidence from Electoral Authoritarian Oaxaca, Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 8 (2), 37-70.
- BURGUETE, A. (2011). Municipalización del gobierno indígena e indianización del Gobierno Municipal en América Latina. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 6(11), 38-88.
- CÁMARA de Diputados. (2020). *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca LXIV Legislatura Constitucional.
- CÁMARA de Diputados. (2024). *Ley de Coordinación Fiscal*. H. Congreso de la Unión. Última Reforma DOF 03-01-2024.
- CÁMARA de Diputados. (2024). *Ley General de Desarrollo Social*. H. Congreso de la Unión. Última Reforma publicada DOF 01-04-2024.
- CARBONELL, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. México: UNAM.
- CARRERA-HERNÁNDEZ, A. (2013). Gasto Social y Desarrollo Humano en el Ámbito Local. Evidencia de Dos Municipios de Oaxaca, México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 8, 77-108.
- CARRERA-HERNÁNDEZ, A. (2016). El asociativismo intermunicipal en México. En D. y. Cravacuore, *El asociativismo intermunicipal en*

- América Latina (págs. 203-232). Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.
- CEPF. (2018). Fuentes de Financiamiento del Gasto público en México, 2000-2017. México: Cámara de Diputados.
- CHAPOY, D. (2001). La deuda pública, opción de financiamiento a nivel local. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 34(101), 421-452.
- DELFIN-GARCÍA, R., Curiel-Avilés, U., & Ruiz -Martínez, A. (2015). Gobernanza Municipal: Oaxaca de Juárez. *Cathedra et Scientia International Journal* 1(2), 21-44.
- DESNI-IEEPCO. (2022). Dictamen DESNI-IEEPCO-cat-234/2022 por el que se identifica el método de la elección de concejalías al ayuntamiento de Guelatao de Juárez, municipio que electoralmente se rige por sistemas normativos indígenas. IEEPCO.
- DÍAZ-CAYEROS, A., Estevez, F., & Magaloni, B. (2016). La lógica del poder alivio a la pobreza: estrategias electorales y política social en México. Reino Unido: Cambridge University Press.
- ESCOBAR, S. (07 de noviembre de 2023). Rezago catastral obstaculiza la recaudación de impuestos y afecta la capacidad de desarrollo municipal. *El Economista*, pág. 1.
- FLORES, J. (2024). Tres acciones para incrementar el impuesto predial en México. *Boletín Hacendario Municipal*, 01, 5-8.
- GARCÍA del Castillo, R. (2020). La política pública municipal en el marco del federalismo mexicano: la historia reciente y los riesgos en el actual proceso de cambio. En C. Giraldo, *Políticas Públicas para el desarrollo municipal* (págs. 17-30). México: El Colegio Mexiquense.
- GONZÁLEZ, U. (2023). Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, transferencias federales y descentralización fiscal. México: Cámara de Diputados, CEPF.
- GUARNEROS-MEZA, V., & Geddes, M. (2010). Local Governance and Participation under Neoliberalism: Comparative Perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 115-129.
- GUILLÉN, T. (2007). La remunicipalización y el entorno del paradigma integracionista, en *La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia*. México: Porrúa.
- GUZMÁN, J. (2008). Federalismo fiscal y evaluación del desempeño. *Revista de Administración Pública*, XLII, 1, 75-89.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, J. (2012). Autonomía, gobierno local y municipio de Oaxaca. En J. y. Hernández-Díaz, *Organización Política y Gobernabilidad en territorios indígenas de América Latina* (págs. 55-80). México: Porrúa.

- HERNÁNDEZ-DÍAZ, J., & Juan-Martínez, V. (2007). Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca. México: Porrúa.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, J., & Juan-Martínez, V. (2011). De la lucha por la autonomía a la disputa entre autonomías, el municipio y la comunidad en Oaxaca. *La encrecijada del México rural*, 23-49.
- INAFED. (2020). Guía Consultiva de Desempeño Municipal Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño. México: INAFED.
- INAFED. (2024). Compendio de Programas Federales para Municipios 2024. México: INAFED.
- JUAN-MARTÍNEZ, V. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas. *Íconos Revista de ciencias sociales*, 23(65), 115-134.
- LÓPEZ, A. (2024). Fiscalidad Ambiental en los municipios en 2024. *Federalismo Hacendario*, 30, 129-138.
- MAGALONI, B., Díaz-Cayeros, A., & Ruiz, Euler, A. (2019). Public Good Provision and Traditional Governance in Indigenous Communities in Oaxaca, Mexico. *Comparative Political Studies*, 1841-1880.
- MARTÍNEZ, J. (2011). La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en el campo jurídico de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec. México: UABJO.
- MARTÍNEZ-LUNA, J. (2004). Comunalidad y desarrollo. *Culturas populares e indígenas*, 335-354.
- MERINO, G. (2001). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En A. Fernández, *Una agenda para las finanzas públicas de México* (págs. 145-185). México: ITAM.
- PÉREZ, J. (2023). Factores determinantes en la recaudación del impuesto predial. *Federalismo Hacendario*, 30, 113-128.
- PMD. (2021). Plan Municipal de Desarrollo Guelatao de Juárez, 2021-2022. H. Ayuntamiento San Pablo Guelatao.
- PMD. (2022). Plan Municipal de Desarrollo Guelatao de Juárez, 2022-2024. H. Ayuntamiento San Pablo Guelatao.
- PNUD. (2022). Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020: una década de transformaciones locales para el desarrollo de México. México: PNUD.
- RECONDO, D. (2007). La política del gatopardo: Multiculturalismo y democracia en Oaxaca. México: CIESAS.
- RODRÍGUEZ, E., Téllez, L., & Quintero, C. (2023). Transferencias intergubernamentales y sus efectos sobre la desigualdad interregional

- y el desempeño fiscal a nivel municipal en Jalisco, México. *Revista Enfoques*, 21(39), 31-72.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, E., & Tuirán, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 393-409.
- SANTÍN, L. (2022a). Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. En SEDESOL, *Perfil y Perspectiva de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: Sedesol-Flacso.
- TIJERINA, A. (2002). Una exploración de las implicaciones de la teoría del federalismo fiscal en México. *Ensayos*, 21(1), 37-78.
- VELASCO, I. (2020). La pluralidad singularizada. Procesos de municipalización y autonomía en comunidades indígenas. El caso de Tlacoahuaya y Macuilxóchitl. México: CIESAS.