



# Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**IMPACTO DE LAS TRANSFORMACIONES  
DEMOGRÁFICAS EN EL EJERCICIO DE LOS  
DERECHOS POLÍTICOS EN LOS MUNICIPIOS  
CONURBANOS QUE SE RIGEN POR DERECHO  
CONSUECUDINARIO.  
EL CASO DE SANTA MARÍA DEL TULE, OAXACA.**

## **TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA:

**RICARDO TAPIA BASURTO**

ASESORA: DRA. MARTHA SINGER SOCHET

CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO 2016

CDMX





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

<b>Índice</b>	<b>Página</b>
<b>Apartado</b>	
Dedicatoria	4
Agradecimientos	5
Introducción	6
1. Capítulo I. El andamiaje institucional y los derechos políticos	11
1.1 Definición de instituciones	11
1.1.1 Instituciones informales	13
1.1.2 Instituciones formales	14
1.1.3 El cambio institucional	16
1.2 Normatividad	18
1.2.1 Normatividad Internacional	19
1.2.2 Normatividad Federal	20
1.2.3 Normatividad Estatal	24
1.2.4 Ciudadanía	28
1.2.4.1 Definición de ciudadanía en términos jurídicos	29
1.2.4.2 Los derechos políticos como condición de ciudadanía	30
1.3 Breve recorrido por la historia de Oaxaca	31
1.3.1 Orígenes de su organización política y su reconocimiento	32
1.3.1.1 Organización colonial	32
1.3.1.2 Organización en el México independiente	33
1.3.2 Reconocimiento jurídico de usos y costumbres	34
2. Capítulo II. Panorama de Oaxaca en el año 2010	37
2.1 Información Estadística	37
2.1.1 Características geográficas del estado de Oaxaca.	37
2.1.1.1 Relieve y división administrativa	37
2.1.1.2 Comunicaciones	38
2.1.1.3 Actividades económicas y economía indígena	39
2.1.2 Población	41
2.1.2.1 Población Indígena y no Indígena	42
2.1.2.2 Población Urbana y Rural	46

2.1.3	Migración	48
2.1.3.1	Migración Interestatal	49
2.1.3.2	Migración Intraestatal	51
2.1.4	Zonas Metropolitanas	52
2.1.5	Del Valle de Oaxaca	54
2.1.5.1	Desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Oaxaca	54
2.2	Sistema Político	56
2.2.1	Sistema de partidos	58
2.2.2	Derecho consuetudinario	59
2.2.3	Las diferencias entre ambos procesos y sus implicaciones	60
3.	Capítulo III. El caso del municipio de „Santa María El Tule“	63
3.1	Ubicación e historia	63
3.2	La organización política	64
3.2.1	El sistema de cargos	65
3.2.2	La Asamblea	68
3.2.3	Las autoridades municipales	69
3.2.4	Los comités	71
3.3	Población en el municipio	72
3.3.1	Hablan o no una lengua indígena	73
3.3.2	Oriundos	74
3.3.3	Avecindados	76
3.3.4	Cambios en la integración	77
3.4	Los problemas que se suscitan	78
3.4.1	Tres Anécdotas	80
3.4.1.1	Anécdota 1. Don Rafa y Doña Tere.	80
3.4.1.2	Anécdota 2. Raquel.	81
3.4.1.3	Anécdota 3. La inscripción en las escuelas públicas básicas	82
3.4.2	Límites en la representación, la participación política y los servicios	83
4.	Conclusiones	86
	Anexos	92
	Fuentes consultadas	100

## Dedicatoria

A mi madre, porque esto es mérito tan suyo como mío, y la culminación de años de esfuerzo. Con su ejemplo de dedicación, entereza y voluntad de salir adelante, me ha demostrado una y mil veces que los únicos límites son los que nosotros decretamos, y que mientras hay unos que sirven a los hombres creyendo servir a Dios, hay quienes sirven a Dios sirviendo a los hombres.

A mi hermano, que es lo mejor que me ha pasado en la vida, pues no sólo me alegra la existencia, sino que me inspira a ser mejor persona. Algún día quisiera poseer tan sólo la mitad de virtudes y talentos que día a día demuestra.

A Aldo, porque recordar es vivir.

## Agradecimientos

Newton decía que “si he llegado a ver más lejos es porque me he parado sobre los hombros de gigantes que vinieron antes que yo”; terminar esta etapa es algo que sólo fue posible porque hubo muchos gigantes en mi camino.

A mis maestros, a quienes tanto les debo, especialmente, a mi asesora la Dra. Martha Singer Sochet, por sus consejos y su orientación durante la elaboración de este trabajo; a mis sinodales, Mtro. Valeriano Ramírez Medina y Mtro. Juan Pablo Romero Roisin, por su amistad y apoyo para culminar esta etapa. Desde luego, a la Mtra. María del Consuelo Dávila Pérez, no sólo por orientarme en esta investigación, sino por todo su apoyo y continua enseñanza estos últimos años, para conocer mejor a la Universidad y a mí mismo; por último, pero especialmente, agradezco al Dr. Juan Macías Guzmán y al Dr. Mauricio Gutiérrez Cortés, pues desde el primer y hasta el último día, estuvieron presentes en mi formación universitaria, por ser maestros, amigos y colegas, y permitirme experimentar y amar esta vocación que es la docencia.

A mis primos y tíos, pues son la familia que durante estos años me apoyó, escuchó, y sin la cual habría sido mucho más duro vivir lejos del hogar.

Si „los amigos son la familia que uno elige“, a todos ustedes, mi gratitud y cariño por los buenos momentos y porque con su ejemplo, consejo y amistad, siempre me impulsaron a superarme y salir adelante. Adriana, Alan, Alejandra, Alfredo, Ana Luisa, Ángel, Armando, Azucena, Brando, 3[Carlos A.], Claudia, Daniel, Dennis, Hortensia, José [Luis; María], Liz, Marco, Miriam, Oswaldo, Toño: la Universidad es la etapa más maravillosa que he vivido gracias a todos ustedes.

Como oriundo de la tierra donde Dios nunca muere, creo como José Vasconcelos que “no hay que trabajar para la Universidad, sino pedir a la Universidad, que trabaje para el pueblo,” y que para ser universitarios dignos de lo que hemos recibido, debemos ser el cambio que queramos ver en el mundo.

## Introducción

El objetivo de este trabajo es conocer los municipios conurbanos que se rigen por derecho consuetudinario en el estado de Oaxaca, y explicar los distintos retos surgidos del proceso de urbanización en los mismos. Como se expondrá, estos municipios han experimentado una transformación sociodemográfica en los últimos años debido al crecimiento de las zonas urbanas, pero siguen contando con autoridades y procesos de elección de las mismas basadas en las tradiciones ancestrales de sus pueblos, lo cual plantea una ciudadanía diferenciada en la localidad, entre aquellos que son originarios y aquellos que no lo son.

Para lograr su objetivo, este trabajo seguirá un método inductivo del que, después de plantear algunas características generales suficientes, se procederá a un estudio de caso del que se van a desprender diversas conclusiones que aporten una mayor perspectiva del tema. De esta forma, se busca ampliar la comprensión de los sistemas normativos tradicionales en México, desde sus características operativas hasta su impacto social. Especialmente, se pretende resaltar la importancia de la noción de ciudadanía como elemento determinante de la forma de organización política.

Actualmente, hay múltiples estudios que establecen la importancia de la identidad y la autonomía de los pueblos en el ejercicio de gobierno como un elemento consustancial para el desarrollo de la democracia, pues se ha planteado al comunitarismo y el desarrollo de identidad como un elemento fundamental de la misma. (Kymlicka, 1995) En éstos, conservar las tradiciones y formas de organización históricas es un elemento crucial, pues respetan principios de autogobierno, se ejerce una democracia directa y, por lo tanto, es algo que ayuda al desarrollo de una democracia más incluyente. (Anaya Muñoz, 2006) Sin embargo, en este debate también hay autores que señalan los retos y deficiencias que estos suscitan en términos administrativos, políticos y de representación. (Cardoso de Olivera, 2007)

De igual forma, desde hace poco más de 20 años, el respeto a los derechos indígenas ha sido un tema constante en el debate político mexicano, resultado en buena medida de los avances en la legislación internacional. (De la Garza Talavera, 2012) Sin embargo, la diversidad de contextos particulares y las transformaciones que el país ha enfrentado en los últimos años, han hecho más difusas las diferencias tradicionales entre indígenas y no indígenas, pues criterios como hablar una lengua ya no son determinantes por sí mismos. Como se expondrá, el asunto ya no es si los ciudadanos son o no son, se asumen o no se asumen indígenas, sino quiénes pertenecen o no a una comunidad indígena y participar de las actividades y dinámicas que implica.

Por último, ligado a lo anterior surge nuevamente un debate sobre qué debe priorizarse, si los derechos colectivos o los derechos individuales. Al día de hoy, tal y como se irá demostrando a lo largo del trabajo, es una cuestión sobre la que todavía no existe un consenso mayoritario, y sus implicaciones o repercusiones siguen siendo ampliamente discutidas. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016)

Es por ello que este trabajo resulta pertinente, ya que se propone encuadrar todos estos debates en un referente empírico concreto, mostrando las causas y repercusiones directas de los mismos. Particularmente, se intentará determinar el impacto que tiene en la aceptación o vigencia de las instituciones formales de una localidad específica una transformación sociodemográfica asociada a la llegada de nuevos actores sociales que no están sujetos a las mismas reglas informales. Para ello, se evaluará cómo impacta en una comunidad que se rige por derecho consuetudinario un proceso de urbanización, que cambia la composición de la misma y por lo tanto, causa que dentro de un municipio coexisten dos comunidades separadas, una que se rige por el régimen de usos y costumbres y la otra por las normas constitucionales de la entidad federativa y de la Nación.



Se eligió como caso de estudio Santa María del Tule, municipio perteneciente a la Zona Metropolitana de Oaxaca, porque como habitante del mismo, existe un interés personal en el caso de estudio y se dispone de recursos que facilitan su estudio. Además, es un caso ejemplar del proceso de urbanización, pues es uno de los municipios conurbanos de la Zona Metropolitana de Oaxaca. Se eligió un municipio de esta Zona Metropolitana y no de la de Tehuantepec por una cuestión operativa, ya que la primera cuenta con un mayor número de municipios, además que el proceso de urbanización ha sido más acelerado y que se rige por usos y costumbres.

Por último, se eligió estudiar un municipio del estado de Oaxaca por ser el principal estado en población de habla indígena, y por ser el que cuenta con el mayor número de municipios, tanto como unidad administrativa como regidos por usos y costumbres. Además, fue el primer estado en reconocerlos a nivel Constitucional y es el que ha avanzado más en cuanto a su reglamentación, lo que lo convierte en el mejor referente para estos temas, por encima de otros tan significativos como Chiapas o Yucatán. (Diario Oficial de la Federación, 2014) .

La hipótesis que se defiende en este trabajo es que el proceso de urbanización ha transformado la composición de diversos municipios aledaños a las zonas urbanas, muchos de los cuales se regían por usos y costumbres, como es el caso de Santa María del Tule. Dichos cambios han generado una división entre la población, pues sólo los que pertenecen a la comunidad originaria son reconocidos como miembros de la misma, y por ello gozan de un estatus social distinto, que plantea una ciudadanía diferenciada. De igual forma, se plantea que el acelerado proceso de urbanización ha transformado las necesidades sociales y económicas de la población, lo cual ha causado modificaciones en la estructura administrativa del municipio.

Por esto, al final se propone revisar y modificar la legislación en la materia, a fin de posibilitar que cada comunidad desarrolle un propio equilibrio entre el respeto a los derechos y tradiciones de las comunidades indígenas. De

esta forma, se busca solucionar el problema de contar con una parte de la población carente de derechos políticos a nivel municipal, y buscar mecanismos de mejora administrativa que respondan a las necesidades cambiantes de la localidad.

Para lograr los objetivos propuestos, el trabajo se desarrolla en tres capítulos. En el primero, se presenta un marco teórico para contextualizar el estudio de las formas de organización social como instituciones formales o informales que cambian con el tiempo. Después, se revisa el desarrollo histórico del tema que permite comprender la evolución y el desarrollo de los derechos colectivos de las comunidades indígenas en México. En esto se retoma no sólo el entramado legal y las distintas reformas a la legislación, sino que adicionalmente se mencionan y explican algunos de los debates más recientes que se han suscitado a partir de dicho esquema.

En el segundo capítulo se presenta una descripción de la situación del estado de Oaxaca para el año 2010, debido a que es el último año del cual se cuenta con cifras oficiales por parte del INEGI. En primer lugar, se incluye una revisión de la geografía del estado, sus actividades económicas, su población y sus zonas metropolitanas. Dentro de este aspecto, se destaca la economía de las comunidades indígenas, el desglose de la población en indígena o no indígena y rural o urbana, para finalmente presentar la importancia del fenómeno migratorio en el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Oaxaca y los municipios que la integran. De igual forma, se explica a mayor detalle el sistema político imperante en el estado, el cual incluye régimen de partidos y régimen de usos y costumbres.

Por último, en el tercer capítulo se presenta el estudio de caso seleccionado, el cual se centra en el municipio de Santa María del Tule. Para ello, luego de presentar un breve panorama histórico y estadístico que delimita el área de estudio, se describe el entramado legal y la estructura social existente en el municipio. Para dar mayor claridad a lo anterior, se presentan tres historias

de vida que ejemplifican la forma en que se dan los distintos problemas señalados durante el desarrollo del trabajo.

Finalmente, en las conclusiones se explica como a pesar de los grandes avances en la legislación, la realidad avanza más rápido que la misma, por lo que cada vez surgen nuevos problemas que atender. Ahí, se argumenta que aunque los derechos de las comunidades indígenas son valiosos y deben ser defendidos y respetados, el actual esquema sacrifica el derecho de otros ciudadanos, no sólo en el ámbito político y de representación, sino que va más allá, desde lo más básico que es el sentimiento de pertenencia a una comunidad, hasta asuntos más complejos como lo son los de índole administrativa, y en razón de ello, se propone adecuar las leyes.

Como se argumenta durante todo el trabajo, este debate está hoy más vivo que nunca, pues las causas descritas existen y difícilmente cambiarán en el corto o mediano plazo. La necesidad de comprender y encontrar una aproximación armónica e integral a este problema es imperativa. Es por ello que se presenta este estudio, pues los municipios conurbanos que se rigen por usos y costumbres no son pocos y representan mucho para el estado de Oaxaca y su población, tanto por el número de habitantes como por su importancia económica. El objetivo final es que se encuentre una forma de responder de forma positiva la pregunta que plantea Alain Touraine, “¿podamos vivir todos juntos?”, pues tal y como se enseña en las aulas: la investigación, la docencia y la difusión de la cultura deben estar encaminados a garantizar una mejor calidad de vida para la sociedad, honrando a la Universidad, pues ‘,Por Mi Raza Hablará El Espíritu’.

“Queremos vivir en la comunidad, forma de organización en donde la tierra es nuestra madre y nuestros ancestros los mejores consejeros, queremos hablar nuestra lengua en todos los espacios públicos, queremos que respeten nuestra forma de pensar.”  
Acuerdos de San Andrés Larráizar. 16 de febrero de 1996.

## 1. Capítulo I. El andamiaje institucional y los derechos políticos

Para un correcto estudio del tema, resulta fundamental tener claridad sobre los conceptos que se van a utilizar y su tratamiento. Debido a que los usos y costumbres son una institución reconocida jurídicamente, pero basada en la tradición, una aproximación teórica adecuada resulta fundamental para un objetivo estudio del fenómeno.

Por ello, primero se plantea un andamiaje teórico que permita comprender los distintos tipos de instituciones existentes y cómo se presenta el cambio entre estas. Éste se basa en la teoría del cambio institucional de Douglas North, el cual considera no sólo los distintos tipos de instituciones y la forma en que estas cambian, sino también menciona cuáles son los factores y costos que propician o impiden un cambio social. Sin embargo, también se mencionan otras perspectivas que permiten complementar a comprensión de las instituciones. (North, 2005)

Inmediatamente después, se presenta el marco jurídico que permite delimitar y clarificar los conceptos con los cuales se va a trabajar, y de forma adicional, se introducen algunas consideraciones sobre el concepto de „ciudadanía“ que permitan contextualizar los alcances y límites del propio andamiaje legal. Por último, se realiza una breve revisión histórica del proceso mediante el cual se reconocen los derechos de los indígenas, destacando que el proceso de reconocimiento formal recientemente ha cumplido 20 años, y hay diversos cambios y retos que se pueden estudiar.

### 1.1 Definición de instituciones

En la teoría económica de Douglas North, se presentan elementos para comprender de qué forma funcionan y evolucionan las instituciones en una sociedad. En sus propias palabras, su teoría

“está edificada partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación. Cuando las combinamos podemos entender por qué existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de las sociedades”. (North, 2005: 43)

Para North, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad (...), son las limitaciones ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana.” (North, 2005: 13) Dicha aproximación a las instituciones sociales no es exclusivamente suya, ya que, por ejemplo, John Elster las considera como “un mecanismo que pone en vigencia reglas” (Elster, 1989: 146) y Barry Weingast concibe que “las instituciones constriñen decisiones individuales; cómo los individuos interactúan, su información y creencias, y sus pagos.” (Weingast, 2002: 662) (Traducción propia)<sup>1</sup>

Como se puede apreciar, un elemento común es que se reconoce a las instituciones como normas que estructuran la convivencia y establecen límites en la misma. Otro elemento fundamental es que ofrecen incentivos para acatarlas y, por extensión, también implican sanciones en caso de incumplirlas.

A partir de esto, sin embargo, se deja entrever un último elemento que se retomará más adelante, y que consiste en la posible transformación de las mismas. Al mencionarse la vigencia de las mismas, incluir creencias y en última instancia, vincularlas con una sociedad que es por naturaleza cambiante, resulta axiomático reconocer el cambio institucional como un elemento permanente de las instituciones. Así pues, la temporalidad es una de las consideraciones que se ofrecen para clasificar a las instituciones.

Adicionalmente, hay otros criterios importantes que se pueden presentar para clasificar a las instituciones. Por ejemplo, Elster las divide en “privadas o públicas según la naturaleza de sus sanciones,”<sup>2</sup> pero eso debido a que

---

<sup>1</sup> “Institutions constrain individual choices, how individuals interact, their information and beliefs, and their payoffs.”

<sup>2</sup> Aquí complementa que “Las instituciones privadas incluyen firmas gremios, organizaciones religiosas y universidades. La principal sanción de que disponen es la expulsión del grupo. Para lograr que la gente ingrese ofrecen beneficios que varían de un salario o un título a la absolución de los pecados. Las instituciones públicas incluyen el Congreso, la Comisión de Valores y Bolsa,

entiende que “las reglas rigen la conducta de un grupo bien definido de personas mediante sanciones externas y formales.” (Elster, 1989: 146) En otras palabras, las instituciones se clasifican en función de la forma mediante la cual las personas están vinculadas a ellas, ya sea por la pertenencia a un grupo cerrado de la sociedad, o por el contrario, por el simple hecho de pertenecer a la sociedad y estar sujetos a las mismas reglas que aplican para todos.

Sin embargo, es el esquema de North el que ofrece la clasificación más útil para comprender el cambio institucional, ya que plantea dos tipos de instituciones, las formales y las informales, según la forma en la cual se reconocen. Comprender la evolución institucional sólo es posible entendiendo los distintos tipos de instituciones que hay y, por lo tanto, la naturaleza de sus cambios.

#### 1.1.1 Instituciones informales

Retomando los conceptos de la teoría de North, “en nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida por medio de códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones.” (North, 2005: 54) Todas aquellas que se desarrollan de forma cotidiana y que se respetan sin que deba mediar la intervención de una autoridad, son las que se pueden clasificar como normas informales.

Por la misma forma en que evolucionan las sociedades, pasando de esquemas simples a otros más complejos, es que sus instituciones evolucionan, se adaptan y se formalizan. En palabras de Michael Mann. “las tendencias a la formación de una sola red obedecen a la aparición de la necesidad de institucionalizar las relaciones sociales,” (Mann, 1991: 33) pues el tiempo y la costumbre permite la instauración de valores que resultan comunes.

---

la corte Suprema y la Junta de Educación. Sus sanciones apoyadas por el sistema de imposición de la ley incluyen subsidios, impuestos, multas y encarcelamientos.” (Elster, 1989: 146)

Al igual que Mann, North afirma que

“surgidas para coordinar interacciones humanas repetidas (las instituciones informales) consisten en: 1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente”. (North, 2005: 59)

De aquí, se destacan no sólo los motivos por los cuales surgen, sino otro elemento sustancial, el cual consiste en que las interacciones deben ser repetidas a fin de establecerse como una institución. En otras palabras, es la costumbre y la aceptación general las que las harán vigentes, y por extensión, como se mostrará más adelante, una disminución en su capacidad de coordinar interacciones o en la repetición de las mismas, podrá llevar a que pierdan su vigencia.

Continuando sobre la idea de la vigencia de las instituciones, destaca que

“la consecuencia a largo plazo del procesamiento cultural de la información que está en la base de las limitaciones informales es lo que juega un papel importante en la forma incremental por medio de la cual las instituciones evolucionan y por consiguiente es una fuente de dependencia de la trayectoria.” (North, 2005: 64-65)

Lo que se desprende de esta afirmación es que las limitaciones informales están determinadas por la forma en que se van asimilando poco a poco los aspectos culturales bajo los cuales se desarrollan. Un paulatino cambio cultural llevará a un progresivo cambio en la forma en que funcionan las limitaciones informales y, por ende, eventualmente podrá conducir a un cambio en su misma existencia.

Como afirma North, “las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios en las reglas formales.” (North, 2005: 65) Sin embargo, no hay que perder de vista que un cambio paulatino en la aceptación social de las reglas informales debe reflejarse en un ajuste de las reglas formales, o de lo contrario, las contradicciones entre unas y otros generan una situación inestable al haber instituciones que se contraponen.

### 1.1.2 Instituciones formales

Continuando con la argumentación, en el planteamiento de North

“las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales), económicas, y contratos. La jerarquía de tales reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales, y finalmente contratos individuales, define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares.” (North, 2005: 67)

En sentido estricto, son todas aquellas que se encuentran escritas y que, por lo tanto, se pueden transformar mediante decretos o decisiones de una autoridad. Aun así, al esperarse que estas instituciones provean de un andamiaje estable que no se altere con facilidad, también se supone que éstas no cambiarán con facilidad, ya que ello vulneraría la credibilidad de las mismas y reposicionaría la importancia de las reglas informales.

Sobre ese punto, cabe retomar los apuntes de Giorgio Lombardi sobre el debate entre Schmitt y Kelsen acerca del responsable de salvaguardar la Constitución, o *Hüter der Verfassung* (Lombardi, 2002). Y es que, en tanto Kelsen consideraba que la Constitución debe ser salvaguardada por un órgano técnico especializado, como se refleja en la Constitución Austriaca de 1920, Schmitt defendía que el ejecutivo electo directamente por la población, el *Reichpräsident*, fuese el custodio de ésta cuando se viese amenazada. (Schmitt & Kelsen, 2009)

Más allá de los argumentos que cada uno presentaba para defender su postura, es innegable que este debate planteó la estabilidad de las leyes como un elemento fundamental del Estado de derecho en el siglo XX. Cualquier norma que no sea capaz de mantenerse en el tiempo o que pueda ser alterada con facilidad, solamente generará mayor incertidumbre y aumentará los costos de intercambio por la necesidad de hacerse continuamente de nueva información sobre el tema y adaptar las instituciones informales a la nueva norma.

Así pues, North nuevamente afirma que “las normas formales pueden complementar y alentar la efectividad de las limitaciones informales. (...) También se pueden dictar reglas formales para modificar, revisar o sustituir



limitaciones informales.” (North, 2005: 66) De aquí se desprende que las instituciones formales sirven para orientar el comportamiento social, reconociendo normas informales previas o intentando modificar algunas de estas, pues en ocasiones estas no ayudan al bienestar social sino que atienden a intereses particulares, y los intercambios e interacciones que de eso se desprenden no son los más eficientes para la sociedad.

### 1.1.3 El cambio institucional

Con una clara distinción entre los distintos tipos de instituciones que existen, es posible explicar la forma mediante los cuales las instituciones cambian. Sin embargo, antes de retomar la perspectiva que ofrece Douglas North, es pertinente retomar el señalamiento de Thelen sobre el cambio institucional.

En su estudio, la autora encuentra que hay dos grandes corrientes de pensamiento para entender los motivos por los cuales cambian las instituciones, las de „causa constante” y las de „*path dependence*”. En tanto las primeras consideran que las causas o factores que dieron origen a una institución son las mismas que explican su cambio o desaparición, las segundas plantean que las instituciones sobreviven más allá de las causas que les dieron origen, pues su desarrollo hace que estén ligados a otros factores (Thelen, 2007: 214).<sup>3</sup>

En una perspectiva distinta, Elster considera que “la capacidad de las instituciones para actuar de manera efectiva para el cambio social se ve limitada, en parte debido a la complejidad de la causalidad social.” (Elster, 1989: 162) Así pues, más que intentar comprender cuáles son los motivos que determinan el cambio de las instituciones, pretende dejar en claro que las sociedades cambian y que no siempre es posible establecer cuál fue la influencia que una institución específica tuvo en ello.

---

<sup>3</sup> “Constant cause explanations can come in several varieties – functionalist, political, cultural – but all would suggest that the same factors that account for the genesis of an institution will also explain institutional change over time. Path-dependence perspectives, by contrast, suggest that institutions may outlive the forces that brought them into being; that is, the factors responsible for the reproduction of an institution may be quite different from those that account for the existence of the institution in the first place.”

Sin embargo, aunque ambos autores ofrecen elementos interesantes a considerar, algunos de los cuales se retomarán más adelante, es el planteamiento de North el que ofrece mayor claridad para comprender los cambios en las distintas instituciones y cómo estos interactúan en la conformación de la sociedad, concretamente, a partir de la forma que tiene de entender el cambio institucional, que es el „cambio incremental“.

Dicha forma de comprender el cambio institucional se basa en que el cambio discontinuo, como lo serían guerras y revoluciones, no es tan común. Aunque las normas formales pueden cambiarse súbitamente, el cambio en los límites informales es paulatino y se da a partir de una transformación social.

Un cambio institucional va ligado directamente con las percepciones que tienen la población, los empresarios y los gobernantes sobre el beneficio que podrían obtener de alterar en un cierto margen el marco institucional existente. Dicho de otra forma, si se percibe que alterar un poco algunos aspectos de las normas establecidas puede ofrecer mayores beneficios que el arreglo existente, lo más probable es que se busque efectuar ese cambio, o que las interacciones tiendan a soportarlo.

Sin embargo, dicho cambio se encuentra limitado por los costos que supone realizar un cambio y, como se mencionó líneas arriba al retomar el debate sobre el garante de la Constitución, la estabilidad de las normas. Si la posibilidad de cambiar una institución formal es alta, se tiene una institución inestable que depende en demasía de la regla informal, o viceversa, si se tiene una institución formal difícil de modificar pero que puede no responder al contexto en que se desarrolla, es posible que se sortee su existencia mediante el apuntalamiento de reglas informales y posiblemente ilegales.

De esta forma, una de las conclusiones que se aprecian en la obra de North, y que no se debe perder de vista de cara al desarrollo de este trabajo, es que se puede llegar a una situación política y económica estable con limitaciones informales favorables incluso con normas formales que lo obstaculicen. Ello

dependerá del grado de adhesión a dichas normas; si es un nivel bajo, se podrán sortear porque se estará creando una situación de posible cambio, pero si su adhesión es muy alta, el resultado podrá no ser óptimo para la sociedad y el cambio de la norma será el objetivo deseable para lograr una mejoría.

## 1.2 Normatividad

Como se señaló en la introducción, para entender de forma adecuada las instituciones formales que gobiernan a las comunidades que se rigen por usos y costumbres, es preciso hacer una revisión del marco jurídico. Para esto, se seguirá el principio de la garantía jurisdiccional planteado por Kelsen, en el cual las leyes secundarias deben estar en estricto apego a lo que mandan la norma superior. (Schmitt & Kelsen, 2009) En este caso, se comenzará revisando los tratados internacionales que ha suscrito México, para inmediatamente después dar paso a la revisión de lo que establece la Constitución Federal. Una vez con esos elementos claros, se hará una revisión de las leyes locales, tanto de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca, así como de su Código Electoral.

En términos jurídicos, esto se ratifica por el control de convencionalidad establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el párrafo 225, donde señala que

“los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un „control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010: 6)

Antes de continuar, un aspecto que no debe perderse de vista es que el reconocimiento y desarrollo de reconocimiento de los pueblos indígenas, lo que Boaventura de Sousa llamaría “democratizar la democracia”, responden a un cambio en el paradigma de la democracia como un valor occidental o ligado al desarrollo (de Souza Santos, 2005). En términos concretos, esta noción que

reconoce al multiculturalismo concibe a la democracia como lo que debería ser, una forma de relacionar al Estado con la sociedad, dotando de cierto reconocimiento en el espacio público a las diferencias culturales (Wieviorka, 2003), y es con esa óptica que se deben entender los acuerdos y leyes suscritas en los últimos 25 años.<sup>4</sup>

### 1.2.1 Normatividad Internacional

En 1989, la Organización Internacional del Trabajo publicó el Convenio 169, que en su artículo 8 establece:

“Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.”

México lo ratificó el 11 de julio de 1990, por lo tanto, adquirió categoría de Ley.

Adicionalmente, existe el señalamiento de 2009 de la CIDH que en su párrafo 49 establece que “las disposiciones de la Convención (...) deben interpretarse a la luz del principio *pro persona*, es decir, a favor del individuo.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010: 13) Esto implica que

---

<sup>4</sup> En una tipología que resulta bastante útil, Jacob Levy clasifica el reconocimiento jurídico de los derechos basados en la cultura como: a) exenciones a leyes que penalizan o dificultan las prácticas culturales (por ejemplo, la utilización del peyote en rituales y ceremonias), b) asistencia para llevar a cabo acciones que la mayoría puede realizar sin ayuda (subvenciones), c) derechos de autonomía y de autogobierno, d) restricción de libertades a los miembros ajenos a la comunidad (propiedad de la tierra), e) reconocimiento del pluralismo jurídico y del derecho consuetudinario, f) demandas simbólicas (festividades, prácticas culturales), g) derechos especiales de representación.” (Morales Canales, Multiculturalismo y Democracia, 2010)

cuando se trata de los derechos de los pueblos indígenas y el control de convencionalidad, este “no se debe limitar a la observancia de un solo tratado internacional en materia indígena, sino que debe aplicar el *corpus iuris* en materia indígena acerca de derechos humanos, tomando en cuenta el principio *pro persona* reconocido por el artículo 1 de la Constitución.” (Jiménez Bartlett & Aguilar Contreras, 2013: 36)

De estos acuerdos se destaca que un elemento fundamental es el reconocimiento de las formas de organización tradicionales y que por tanto, se deben establecer los mecanismos para que estos se desarrollen de forma regular, dentro de los márgenes que establecen la propia ley. Sin embargo, también se destaca que los criterios sobre los cuales se juzgue deben considerar los derechos individuales y no permitir que estos sean vulnerados.

### 1.2.2 Normatividad Federal

A la par de los acuerdos internacionales suscritos por el Estado mexicano, la Carta Magna del país establece en el artículo 2º que:

“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

Y de igual forma, agrega que

“Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”

Como se puede apreciar aquí, a nivel constitucional existe un reconocimiento a las prácticas del derecho consuetudinario, siempre que se respeten los demás derechos reconocidos en las leyes.

Sobre este punto, existen algunas críticas a la redacción del texto por la relación que se plantea entre „pueblo“ y „comunidad“. Sin embargo, quizá la crítica más precisa respecto a la redacción posterior a la reforma constitucional se 2001 es la definición misma de comunidad. Esto debido a que, considerar

“que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres no es una expresión afortunada, bastaría con que se dijera que reconozcan autoridades propias, sin sujetarlas a que las elijan de acuerdo a sus usos y costumbres, pues en la actualidad la vida de las comunidades es dinámica y con esta expresión se les estaría condenando a ser siempre estáticas”. (López Bárcenas, 2002, 58)

Como se puede apreciar, jurídicamente se establece que sus autoridades deben regirse con base en prácticas ancestrales, lo que hace que su evolución sea por presiones externas, y no responda a una dinámica local propia.

Por ejemplo, un tema que hace unos años generó revuelo en México fue el de la discriminación de las mujeres en la vida política de sus comunidades. El caso de la profesora Eufrosina Cruz, candidata a la presidencia municipal de Santa María Quiegolani, Oaxaca, en 2007, es un claro ejemplo de ello.<sup>5</sup> Sin embargo, el tema quedó superado a nivel constitucional, pues la fracción III del artículo 2º Constitucional establece que en los municipios regidos por usos y costumbres, podrán

“Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. “

De esta manera, la discriminación por motivos de género ha quedado, al menos constitucionalmente, superada.

---

<sup>5</sup> Para conocer a detalle el caso de la profesora Eufrosina y las resoluciones ulteriores, así como el contexto en que se desarrolló, se recomienda “Los usos y las costumbres en el ámbito electoral: el caso de las elecciones para el cargo de Presidente Municipal de Santa María Quiegolani, Oaxaca, 2007. Tesis de Licenciatura que para obtener el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública presenta Silvia Eréndira Muñoz Ortiz. FCPyS-UNAM. 2010.

Sin embargo, hay un punto crucial que se desprende del artículo 2º constitucional, y es que éste afirma que

“B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.”

De esta forma, se aprecia que, aunque se reconoce el derecho de las comunidades indígenas, las instituciones surgidas para garantizarlo deben responder al principio de la no discriminación y a la aplicabilidad de las mismas en la sociedad. Este último punto deriva directamente de las condiciones etnolingüísticas señaladas en el mismo artículo.

Dicha afirmación se ve sostenida en la argumentación que se encuentra en la tesis de jurisprudencia XXII/2007, la cual especifica que el estatus de que éstas gozan no entraña discriminación, ya que esta se debe entender como

“la diferenciación injusta, aquella que no toma en cuenta criterios objetivos, razonables y proporcionales para diferencias o, utilizando la expresión empleada por el Poder revisor de la Constitución, aquella que atentan contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos.” (TEPJF, 2007)

Así pues, la única forma de que se considere discriminación es cuando se afecta la dignidad de las personas al negarles el ejercicio de un derecho.

Completando esta interpretación, la tesis de jurisprudencia S3EL 152/2002 „Usos y costumbres. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio“ establece cuáles son las situaciones en que serían violatorias. Afirma, que “si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residan en una cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar.” (TEPJF, 2002)

Aunque puede parecer una aclaración tan sólo ilustrativa, la redacción previa aclara que en tanto los integrantes de los pueblos indígenas no incurran en prácticas discriminatorias hacia ellos, no se considerará discriminación. Luego entonces, aquellos que sean ajenos a la comunidad, al no estar incluidos en el derecho consuetudinario, no se considera que sean discriminados pues no gozan de ese derecho.

Por último, un elemento fundamental a tener en cuenta es el que se deriva del artículo 27 constitucional, en su fracción VII, que a la letra dice:

“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento urbano como para actividades productivas: (...) La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado de los bienes ejidales o de bienes comunes, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.”

De esto se desprenden dos aspectos importantes. El primero consiste en el reconocimiento explícito de que la asamblea es la máxima autoridad dentro de las comunidades que cuentan con ejidos o tierras comunales; sin embargo, dicha disposición no es exclusiva de las decisiones sobre las tierras y los recursos, sino que como más adelante se detallará, es extensiva a todas las demás decisiones que se realicen en dicho espacio.

En segundo lugar, es de destacarse que desde la Constitución se establece la importancia que tienen los bienes comunales en la estructuración de la tierra, a tal punto que esta es una característica que las define. De esta forma, la tenencia de la tierra y las actividades económicas y productivas que se realicen en la misma son una característica fundamental para entender la dinámica social que se desarrolla, al ser un elemento crucial en la toma de decisiones. En el momento en que la asamblea otorga la tenencia de la tierra a otros actores, disminuye el área de influencia de la misma, pues en cierta forma, renuncia a una de sus fuentes de legitimación legal. Y es que, según se afirma en la misma fracción VII del 27 constitucional,



“La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras.”

Por ello, es impreciso el afirmar que “la tierra comunal no se vende”, pues existe la facultad de otorgar la tenencia de la tierra a otros actores para la producción o habitación de las mismas. En todo caso, lo correcto sería decir que esta es una acción imposible de realizar de forma individual, ya que debe ser aprobada por la asamblea, pudiendo así establecer convenios con terceros o el gobierno. Aunque la asamblea puede seguir estableciendo los límites a la participación en la misma, al autorizar un cambio en la tenencia de la tierra, implícitamente reconoce su transformación.

Tal y como señala Rodolfo Stavenhagen “el derecho a poseer, ocupar y usar la tierra es inherente en la autoconcepción de los pueblos indígenas y generalmente es la comunidad local, la tribu, la nación o grupo indígena que posee este derecho.” (Stavenhagen, 2003: 3) Por ello, es a partir de la transformación de este elemento que inevitablemente habrá un cambio en la composición de su comunidad, ya que su primer elemento constitutivo habrá sido modificado, y de esa forma, se posibilita el cambio de la propia estructura comunitaria.

### 1.2.3 Normatividad Estatal

Siguiendo con el diseño institucional que rige en Oaxaca, lo primero que se debe revisar es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Esta establece en su Artículo 16 que:

“El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. 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. (...) Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.”

Así pues, queda de manifiesto que las comunidades indígenas tienen el derecho a regirse respetando sus tradiciones. Esto se reconoce expresamente en el artículo 112 de la misma Constitución, la cual afirma que “la Jurisdicción Indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del Artículo 16 de esta Constitución.”

De esta manera, y dando por hecho que el reconocimiento jurídico del autogobierno es claro, es preciso revisar cómo es que se hacen operativos en materia electoral. En principio, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca establece en su artículo 7 que:

“1. El sufragio, es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los órganos del Poder Público. Se caracteriza por ser universal, por cuanto a que tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos en la ley, sin distinción de origen étnico, género(*sic*), edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; libre, porque el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción en su emisión; secreto, porque se garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada ciudadano; directo, en cuanto a que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes; personal, pues el elector debe ocurrir personalmente a su emisión; e intransferible, ya que el partido político o candidato no puede ceder o transferir a otra persona o partido los votos que hubiere obtenido.

2. Las autoridades del Estado están obligadas a garantizar la efectividad del sufragio. Cualquier violación a las garantías y características con que debe emitirse el sufragio, será sancionada por las autoridades electorales y judiciales.”

Además, el artículo 12 afirma que

“En los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante sus sistemas normativos internos, los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones así como las obligaciones de los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, sólo en lo que corresponde a la elección de concejales, siempre que no violen derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, por los tratados internacionales y por la Constitución Estatal.”

Aceptando estos dos criterios, queda claro que el régimen de usos y costumbres está salvaguardado por la ley y en tanto sus normas no sean contrarias a la misma, podrán mantener sus prácticas. Sin embargo, destaca un elemento fundamental, y es que el artículo 256 del COIPPEO ofrece una definición clara de qué se entiende por municipio regido electoralmente por sus sistemas normativos internos. Estos serán:

- I. Aquellos que han desarrollado históricamente instituciones políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen reglas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos, en armonía con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, así como por la Constitución Estatal, en lo referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas;
- II. Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales, a la asamblea general comunitaria, u otras formas de consulta y designación validadas por la propia comunidad; o
- III. Por resolución judicial”

Aquí destaca que se ofrecen elementos específicos para definir estos municipios, y que adicionalmente, también se menciona que “en los Municipios que se rigen bajo este sistema si no hubiese petición de cambio de régimen, se entenderá vigente el sistema inmediato anterior.” El inconveniente inmediato que surge es que no hay ningún apartado en que se especifiquen los procesos para que se realice un cambio de régimen, y que el único caso en que un municipio ha pasado de regirse por derecho consuetudinario a regirse por sistema de

partidos fue San Andrés Cabecera Nueva en 2013, debido principalmente a diferencias políticas „irreconciliables“ dentro de los miembros de la comunidad.<sup>6</sup>

De igual forma, tal y como se retomará en las conclusiones de este trabajo, recientemente se ha suscitado un caso que ha ampliado la reflexión sobre este tema, pues el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el pasado 28 de enero del 2016 el juicio electoral SUP-JE-124/2015, estableciendo “que en el municipio de San Sebastián Tutla, Oaxaca, debe prevalecer el sistema normativo de la comunidad indígena para elegir autoridades municipales, porque su derecho a la autodeterminación está protegido”. Con esta decisión, revocaron la sentencia del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016).

El Magistrado Ponente Flavio Galván Rivera aclaró que la solicitud presentada por los habitantes del Fraccionamiento el Retiro, el cual se encuentra ubicado dentro del municipio, pero ajeno a la toma de decisiones del pueblo, era solamente de realizar una consulta popular para decidir si se mantenía el sistema normativo o se migraba al régimen de partidos. Al rechazar esa decisión, mostraron que aún no se ha llegado a un consenso sobre el tema, pues aunque durante el debate se reconoció de forma explícita que se violaban los derechos políticos de muchos ciudadanos al negarles el derecho al voto, también se puso de manifiesto que no se podía aceptar una consulta en esas condiciones porque la superioridad numérica de los habitantes del Rosario no lo

---

<sup>6</sup> Para dar un seguimiento al suceso en cuestión, se sugiere la revisión del Expediente SUP-JDC-3131/2012 que mandata la realización de una consulta <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-03131-2012.htm> Así como el acuerdo con el resultado de la misma [http://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2012/Acdo\\_CambioRegimenElect\\_SanAndresCabeceraNueva2012.pdf](http://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2012/Acdo_CambioRegimenElect_SanAndresCabeceraNueva2012.pdf)

Y las declaraciones del consejero electoral Víctor Leonel Juan Martínez, quien reconoce que “La solicitud del cambio de régimen deviene de un conflicto interno, hay rupturas en el grupo dominante de la política local y la parte disidente promueve el cambio de régimen.” <http://www.noticiasnet.mx/portal/general/electorales/129657-san-andr%C3%A9s-cabecera-nueva-elecciones-por-partidos-pol%C3%ADticos>

haría equitativo.<sup>7</sup> Aunque ya se ha definido claramente qué municipios se encuentran regidos por derecho consuetudinario, el cambio de régimen sigue siendo un tema en construcción.

#### 1.2.4 Ciudadanía

A partir de lo anteriormente mencionado, ha quedado de manifiesto que el dilema en términos jurídicos radica entre el respeto a los derechos de las comunidades indígenas y el pleno ejercicio de los derechos individuales. Sin embargo, más allá de las nociones de democracia y ejercicio de la misma, buena parte de este dilema se remite a una concepción de la ciudadanía y lo que ésta implica.

Aunque no hay duda al momento de definir quiénes son ciudadanos, sí se presenta una diferenciación al momento de establecer los derechos con que cuentan. Recordando la clasificación de instituciones de Elster (Elster, 1989) que se presentó anteriormente, de instituciones privadas o públicas en función del tipo de sanciones que se ejercen, se aprecia que la ciudadanía en el régimen de usos y costumbres guarda mayor similitud con una institución privada que con una pública, pues sólo aquellos que pertenecen a la comunidad están sujetos a ciertas reglas –derechos y obligaciones-, a diferencia de los demás habitantes que no pertenecen a la misma. Por ello, se puede afirmar que bajo el derecho consuetudinario surgen instituciones sociales y de gobierno que, aunque deberían ser públicas, abiertas para todos, actúan como instituciones privadas, ya que sólo aplican para algunos cuantos que pueden participar de ellas; en términos de Elster, la „membresía“ está basada en una cuestión de pertenencia a la comunidad, como se detallará a profundidad más adelante.

---

<sup>7</sup> La relevancia de esta juicio para el presenta trabajo se debe a que el caso de estudio propuesto cuenta básicamente con las mismas condicione: tanto Santa María del Tule como San Sebastián Tutla son municipios del área conurbada que se rigen por usos y costumbres, pero que desde hace más de 30 años, por el crecimiento de la mancha urbana y los cambios poblacionales, ahora existen en su territorio los fraccionamientos del Retiro y el Rosario, respectivamente, con miles de habitantes que aunque ahí radican, no son parte de la comunidad ancestral y por tanto no pueden participar en la toma de decisiones.

#### 1.2.4.1 Definición de ciudadanía en términos jurídicos

En estos temas, la importancia del criterio de la no discriminación proviene de una revisión del derecho al voto activo, consagrado en el artículo 35, el cual se complementa directamente de los requisitos para ser ciudadano, establecidos en el artículo 34 constitucional. Esto a su vez, se refuerza en el plano local, al revisar lo que establece el artículo 23 de la Constitución de Oaxaca, pues establece que:

“Son ciudadanos del Estado de Oaxaca los hombres y mujeres que hayan nacido en su territorio, quienes sean hijos de padre o madre oaxaqueños y quienes teniendo una residencia mínima de cinco años en la Entidad, deseen ser considerados como tales, en los términos de la Ley, que sean mayores de 18 años y tengan modo honesto de vivir.”

Y de igual forma, el artículo 24 establece las prerrogativas de los oaxaqueños:

- I. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito y referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos y en los que establezcan las leyes. (Reforma según Decreto No. 397 PPOGE de 15-04-11)
- II. Ser votados para los cargos de elección popular y ser promovidos a cualquier empleo o comisión, conforme a las leyes.”

A partir de este punto es que se presenta una controversia, pues el artículo 258 del COIPPEO establece los requisitos

“para ser miembro de un ayuntamiento regido por su sistema normativo interno se requiere:

- I.- Acreditar lo señalado por el artículo 113 de la Constitución Estatal;
- II.- Estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el sistema normativo interno de su municipio o comunidad, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal, los convenios internacionales reconocidos por el Estado Mexicano, y el artículo 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Estatal.”

En este caso, el régimen de usos y costumbres limita el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos a aquellos que cumplan con las características establecidas en su tradición, lo que muchas veces puede ser violatorio de los derechos de dichos ciudadanos cuando la tradición implica que sólo pueden votar aquellos que cumplen con ciertas características, como género, edad, tenencia de la tierra, entre otras. (Hernández Díaz, 2007)

En cierta medida, se podría argumentar que esto se salva a partir de la aclaración anteriormente mencionada expuesta en el artículo 12 del COIPPEO, aclarando cuáles son las „restricciones“ a los derechos. Sin embargo, debido a que la consideración se hace específica en esa ley secundaria local, es más común que se arguya la Constitución Federal o la Estatal para salvaguardar el derecho de las comunidades indígenas, obviando las posibles restricciones al derecho individual que podrían solventarse llegando a un acuerdo sobre la forma de aplicación de los sistemas normativos internos.<sup>8</sup>

#### 1.2.4.2 Derechos políticos como condición de ciudadanía

Parte del problema que se ha planteado hasta el momento, las diferencias entre los distintos criterios existentes al momento de juzgar entre el respeto a los derechos de las comunidades indígenas y los derechos de los individuos, ya cuenta con referentes empíricos, y no es improbable que dentro de poco se manifiesten más.<sup>9</sup> Es por ello que un elemento fundamental a tener en cuenta es el que corresponde a la condición de ciudadanía.

Como se comentó más arriba al mencionar la no discriminación como un elemento sustantivo del Estado de derecho, la ciudadanía implica el ejercicio efectivo de los derechos que se gozan. Es por ello que la primera consideración que se debe realizar al momento de ahondar sobre los límites y avances con

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que en la decisión anteriormente mencionada del TEPJF se resolvió con apego a la legislación internacional y nacional, lo que, aunque correcto, mostró una lejanía para con la legislación local y la situación en el municipio. Más allá de retomar las críticas a que sea una instancia federal la que decida sobre el futuro en temas tan específicos y particulares de las localidades, se puso de manifiesto que no se contempló la posibilidad de una decisión que incluyera la opinión de los directamente involucrados. De esta forma, se podrían haber emitido recomendaciones sobre la forma de realizar la consulta, a fin de que no versara sobre el cambio o no de régimen, sino que se buscara la forma de abrirlo paulatinamente a la participación de más ciudadanos, proceso que inevitablemente irá tomando fuerza.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en enero del 2012 se presentó un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, archivado bajo el número de expediente SUP-JDC-61/2012. En este, varios habitantes de la comunidad indígena de Cherán, Michoacán, impugnaron un informe de la Comisión Especial encargada de dar seguimiento a la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual daba parte de los resultados de una consulta efectuada a fin de determinar si se aprobaba la idea de regirse por derecho consuetudinario. Consultado en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 30 de agosto de 2013. [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/53\\_sup-jdc-61-2012.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/53_sup-jdc-61-2012.pdf)

respecto a la inclusión o exclusión en los sistemas normativos, estriba en el estatus de ciudadano que se asigne dentro de la propia comunidad, esto es, cuáles son los requisitos que la tradición considera necesarios para alcanzar la plena ciudadanía y el derecho a participar en la toma de decisiones de la comunidad. Para comprender de qué forma podría lograrse esto, es precisa una revisión de la evolución histórica del actual andamiaje legal.

Para cerrar con esta reflexión, basta traer de nueva cuenta una acotación que plantea Stavenhagen sobre la relación entre cultura e individuo.

“No es el contenido de una cultura el que define la identidad de cualquier grupo. Es más bien en el campo de la organización social que se forjan y sostienen las identidades. En la medida en que un sistema de relaciones sociales define la identidad de cada miembro y su vínculo con el grupo como un todo, las instituciones y relaciones sociales características de una comunidad dada son el marco de referencia necesario para que pueda florecer cualquier cultura.” (Stavenhagen, 2003: 15)

Así pues, es la aceptación de las reglas ancestrales, la integración a una cultura que permite hablar de una pertenencia a una comunidad. Ampliar el estatus de ciudadano, haciendo más abiertos e incluyentes los criterios de reconocimiento dentro de una comunidad, necesariamente tendrá que estar ligado con dichos elementos, y cualquier intento de avanzar en cuanto a la inclusión dentro de la misma, tendrá que cumplir con dichas condiciones. En otras palabras, sólo será posible incluir en la comunidad a aquellos que estén dispuestos a aceptar y seguir las reglas que la definen.

### 1.3 Breve recorrido por la historia de Oaxaca

Aunque el título establece que se hará una revisión sólo de la historia reciente, es necesario ir un siglo atrás para comprender la conformación del régimen de usos y costumbres. Así pues, actualmente Oaxaca se integra por 570 municipios de los que 418 se rigen por derecho consuetudinario, el 73% de los municipios de la entidad.



“En octubre de 1891 se publicó la división política, judicial, municipal y estadística del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con 26 distritos, conformados con 508 ayuntamientos y 616 agencias municipales.

La Ley de División Territorial del Estado de Oaxaca, que se dictó en el decreto 258 de 15 de diciembre de 1942, determinó el número de ayuntamientos en 571, número que mantuvo en la Ley de División Territorial del Estado de Oaxaca de 1956. Sin embargo, al declararse desaparecido el municipio de Santa Lucía Teotepec, distrito de Juquila, el 9 de julio de 1960, el número de municipios oaxaqueños se redujo a 570. Esta última cifra se reconoció en la Ley de División Territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca de octubre de 1968, y se conserva hasta ahora.” (González Oropeza & Martínez Sánchez, 2011: 382-383)

Considerando la evolución histórica de Oaxaca en su división administrativa y su forma de organización política, se puede comprender su transformación en términos políticos y, por ende, jurídicos. Para ello, será necesario revisar la organización interna desde el surgimiento mismo de dicha entidad.

### 1.3.1 Orígenes de su organización política y su reconocimiento

A pesar de que prácticamente desde la declaración de Independencia en México se ha reconocido de una u otra forma la condición particular de los pueblos y comunidades originarias, este se puede rastrear desde siglos atrás. Aunque puede parecer mucho tiempo, conocer el contexto previo al reconocimiento jurídico formal es necesario para comprender la organización propia de estas comunidades.

#### 1.3.1.1 Organización colonial

Según afirma Rafael de la Garza, la organización política contemporánea tiene sus orígenes en la organización virreinal, pues “los ayuntamientos fueron ubicados en los lugares en donde habitaban comunidades con cierto número de personas, procurando articularlos con los estratos superiores del gobierno y se les denominó Repúblicas de Indios.” (De la Garza Talavera, 2012: 40)

Estas Repúblicas eran “establecidas de acuerdo a un modelo político de democracia participativa, que contaba con un cabildo o consejo presidido por ancianos, con una estructura de cargos por escalafón, religiosos o de servicios comunitarios.” (González Oropeza & Martínez Sánchez, 2011: 20) En ellas, al

combinar las prácticas ancestrales con la organización política de la Nueva España, se creó “un nuevo patrón de organización que incluye una ordenación jerárquica de las posiciones de autoridad; donde un individuo tiene que cubrir un número de posiciones previstas antes de poder alcanzar las posiciones más altas dentro de una jerarquía.” (Durand Ponte, 2012: 40)

De esta forma, a pesar de que el reconocimiento se utilizó para facilitar la organización y el control de los pueblos originarios, pues su área de influencia política estaba limitada exclusivamente a lo local, esto generó diversos efectos positivos. De estos, sin duda el más destacado fue no sólo el reconocimiento de derechos sobre su tierra, sino que gozaron de una autonomía que les permitió preservar muchas de sus tradiciones.

Por si fuera poco, el esquema del sistema de cargos que se estructuraría a partir de este ordenamiento, permitiría contar con autoridades de trayectoria y reconocimiento dentro de su propia comunidad, protegiendo de esta forma la llegada de algún actor externo, impuesto o apoyado por otra comunidad y otro grupo. Aunque esto servía para protegerlos de injerencias externas, también reforzaba el aislamiento de cada comunidad y dificultaba la movilidad entre las mismas, toda vez que hacerlo implicaba renunciar al estatus que cada individuo tuviera en su pueblo, y conseguir uno semejante llevaría demasiado tiempo, no importando su experiencia o conocimientos, sin mencionar que también podría darse el caso que se le negara el derecho a participar de cualquier forma.

#### 1.3.1.2 Organización en el México independiente

Luego de la consumación de la Independencia, la tradición liberal puso énfasis en el individuo “en un afán de combatir las corporaciones como la iglesia y el ejército, y [al hacerlo] las comunidades indígenas sufren una pérdida de derechos que habían adquirido en el orden colonial, como el de autonomía y la reproducción de sus culturas.” (Bailón Corres, 2012: 109)

Sin embargo, esto no implicaría que se les sometiera, pues recordando los desafíos que tuvo que enfrentar el joven país, la capacidad de someter a las

comunidades a este nuevo orden resultó limitada. Por ello, se permitió que se mantuviera el nombramiento de sus autoridades propias, ya que no representaba un reto al orden federal o estatal por el propio esquema de representación.

Las regulaciones para la conformación de la representación impedían en los hechos la participación de las municipalidades menores a 500 habitantes, con lo que se dejaría fuera a parte de la población oaxaqueña. Si a esto se agregaban los requisitos de demostrar la propiedad privada de cierta cantidad de tierra y la alfabetización, se puede tener una idea de los límites de la participación política de las comunidades indígenas.

Con base en ello, se explica porque se permitieron estas prácticas: no representaban una amenaza a la estabilidad del régimen político, y al contrario, lo legitimaban en su actuación. De igual forma, es posible afirmar que al permitirse a los miembros de estas comunidades participar en la toma de decisiones de su espacio inmediato, contaban con una autonomía superior a la media de entonces.

### 1.3.2 Reconocimiento jurídico de usos y costumbres

Como se ha dicho, existía una aceptación implícita sobre el derecho a un gobierno interno por parte de las comunidades indígenas, ya que se les otorgaba la posibilidad de administrar su tierra comunal. Al otorgar este permiso, también se reconocía la posibilidad de nombrar un alcalde y dos regidores, o hasta dos alcaldes y cinco regidores, en función de la cantidad de habitantes en una población determinada. (Bailón Corres, 2012) Esto con la finalidad de que pudieran organizarse de mejor manera para la administración de la tierra comunal, dirimir conflictos y organizar la producción. Como se puede apreciar, la capacidad de elegir estaba íntimamente ligada con la tenencia de la tierra de la misma forma que al día de hoy, como ya se había mencionado, el reconocimiento del estatus jurídico está íntimamente ligado con la tenencia de las tierras.

Dicho reconocimiento se mantendría varios años más e iría evolucionando, pues cabe destacar que la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca de 1824 reconocía la existencia de „pueblos que antecedían a la creación del estado“. Además, cuando Benito Juárez fue gobernador de Oaxaca en 1848, después del restablecimiento de la Federación, celebró que “los pueblos no sólo han recobrado sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres.” (Comisión de Asuntos Indígenas, LVI Legislatura del Estado de Oaxaca, 1998: 8) El reconocimiento a las tradiciones de las comunidades indígenas se mantendría dentro de la esfera gubernamental.

Posteriormente, tal y como señala Alejandro Anaya,

“durante el periodo posrevolucionario, los gobiernos oaxaqueños continuaron tolerando la vigencia de las instituciones sociales y políticas indígenas, particularmente aquellas relacionadas con la elección de los ayuntamientos. Esto significaba en los hechos una violación flagrante al orden constitucional y legal vigente en materia electoral; sin embargo, bajo una lógica de práctica política, lo que importaba al régimen posrevolucionario era controlar a las autoridades municipales, sin importar los mecanismos que se utilizarán para elegirlos.” (Anaya Muñoz, 2006: 151)

Esto prevalecería hasta la reforma electoral de 1995, en sintonía con el convenio de la OIT, el cual sería un precedente no sólo nacional, sino a nivel internacional. En esta, se acabaría con dicha simulación y se dotaría de certidumbre al establecer una primera definición de municipios que se rigen por usos y costumbres. Aunque “la definición es vaga y tautológica,” (Recondo, 2003: 14-15) representa un avance para la comprensión de las mismas; dado que en el último siglo se había mantenido la tradición de reconocer a las comunidades indígenas como las que habían estado organizadas como Repúblicas de Indios.

En ningún punto se había intentado establecer un criterio claro que permitiera atribuir características a dichas comunidades; no había una definición, pues simplemente se sabía cuáles eran y por lo tanto, eran las que reclamaban esos derechos. Esta reforma representaría un avance sustantivo en la vida democrática de las comunidades.

Sin embargo, su mayor avance estaría no sólo en la conceptualización de las mismas, sino en establecer los primeros criterios para la selección de las autoridades. El novedoso artículo 110, al establecer que “las comunidades (...) registrarán a sus candidatos directamente, sin la intervención de partido alguno, o bien a través de alguno de estos,” se limitaba a reconocer a los candidatos, y no facultaba la instauración de sus autoridades de forma autónoma. Aunque restringía la posibilidad de elegir de las comunidades, pues éstas tendrían que ser validadas por la autoridad, o muchas veces sus candidatos –únicos- seleccionados tendrían que ser candidatos por parte del partido gobernante, en la Constitución local ya se reconocía el derecho explícito al autogobierno, y no sólo se sobreentendía o toleraba.

“Para evitar que las migraciones indígenas resulten un mecanismo más de transferencia de la pobreza rural a la pobreza urbana se requieren políticas sociales específicas para poblaciones indígenas en las ciudades.”  
Rodolfo Stavenhagen

## 2. Capítulo II. Panorama de Oaxaca en el año 2010

Como se mencionó en la introducción, para comprender de forma adecuada el impacto de los cambios sociodemográficos en los municipios conurbados se seguirá un método inductivo, estudiando un caso concreto para de ahí desprender algunas conclusiones. Por ello, para mostrar la validez de las mismas, resulta necesario presentar un panorama general que permita comprender la situación de la sociedad oaxaqueña, tanto en términos estadísticos como de organización política.

### 2.2 Información Estadística

#### 2.1.1 Características geográficas del estado de Oaxaca.

A pesar de las explicaciones de índole social que se suelen realizar para entender a Oaxaca y cómo funcionan sus 570 municipios, también es posible afirmar que el relieve juega un papel fundamental para la organización del estado, ya que influye en la interacción dentro de y entre las comunidades que lo componen. (Bassols Batallas, 1979) Dicha interacción está influida por aspectos como la distancia entre dos comunidades, la facilidad de acercarse a una u otra, la composición etnográfica y otras más. Es por ello que se debe tener en cuenta cuál es la situación geográfica del estado, a fin de entender de qué forma evolucionan las distintas comunidades. Para esta apartado, se debe destacar que con excepción de los casos donde se indique lo contrario, todos los datos presentados fueron obtenidos de la página del INEGI.

##### 2.2.1.1 Relieve y división administrativa

Por su relieve, el estado de Oaxaca se ha dividido en ocho regiones: cañada, costa, istmo, mixteca, papaloapam, sierra norte, sierra sur y valles centrales. En

esta última se localiza la ciudad de Oaxaca de Juárez, capital del estado y su zona metropolitana; esta región representa apenas el 10% de la superficie del estado, pero concentra a casi la mitad de su población. Su clima varía de manera drástica en sus regiones, mientras las montañas presentan bajas temperaturas, la región del istmo, la cañada y la costa se caracterizan por su clima cálido.

Las condiciones geográficas de la entidad obligan una división *sui generis*, que se ampara en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la que establece que la base de la organización político-administrativa del Estado es el «Municipio libre». Igualmente, según el artículo 113 de la misma Constitución, los municipios estarán agrupados en distritos rentísticos y judiciales. De esta forma, el estado de Oaxaca se divide en 8 regiones, 30 distritos electorales y 570 municipios, lo cual representa el 23% del total nacional.

#### 2.2.1.2 Comunicaciones

El relieve de Oaxaca dificulta las comunicaciones entre las distintas regiones. La red carretera, tanto federal como estatal es de 16,113.40 km, lo que da una densidad de 0.1 km de carreteras por km<sup>2</sup>; en cuanto a vías férreas, su longitud es de 287.8 km. En la década de los 80's el ferrocarril tuvo un gran auge de la ciudad de Oaxaca a la ciudad de México, ya que era un medio de transporte barato y seguro, y en el que se transportaban la mayor parte de las mercancías, aunque muy lento; las principales rutas eran Oaxaca-Tehuacán-Puebla-Ciudad de México y viceversa. Sin embargo, la construcción y puesta en operación de la súper carretera de cuota Oaxaca-Cuaucnopalan-Puebla-Ciudad de México, impactó de manera negativa a este medio de transporte y, aunado a la problemática interna, este ramal dejó de funcionar en la década de los 90; en las regiones del Istmo y Tuxtepec aún se utiliza para transportar mercancías y diversas cargas hacia el sur-sureste del país.

Las comunicaciones explican en gran medida la estructura social desarrollada en Oaxaca, pues al contar con una gran cantidad de asentamientos poco poblados, su relevancia económica no es tal como para hacer redituable la inversión en mejores vías de comunicación, focalizada tan sólo entre los principales centros poblacionales. Por ello, muchos de estos asentamientos han existido y se han desarrollado de forma relativamente autónoma, pues la influencia e interacción con otras localidades más alejadas es limitada. Los problemas de comunicación de horas o incluso días entre comunidades relativamente cercanas, han tenido una fuerte influencia en el desarrollo de su sociedad.

#### 2.2.1.3 Actividades económicas y economía indígena

Al revisar el desglose por rubros, se encuentra que el 18.56% del PIB estatal corresponde a „Comercio, restaurantes y hoteles“ y 18.35% a „Servicios financieros e inmobiliarios“, mientras que el 18.42% corresponde a „Industrias manufactureras“. En total, las actividades secundarias en su conjunto, representan  $\frac{1}{4}$  del total de la economía estatal, por lo que las actividades principales del estado son las terciarias, ya que representan 67.78% de la aportación al PIB estatal. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011: 282-285)

Al revisar el PIB desagregado, se encontró que las actividades económicas más importantes para el estado se concentran en los municipios urbanos, ya que es ahí donde se desarrolla la mayor parte de los intercambios económicos asociados al consumo y el turismo. Igualmente, se registró que el promedio de la Población Económicamente Activa en el estado en los 4 trimestres de 2010 fue de 1'585,863 personas, (Secretaría de Fomento Económico, 2013) pero sólo 405,228 están empleadas en el sector formal (INEGI, 2011), lo cual confirma la idea de que la mayor parte de la población, el 75%, se dedica a actividades informales, especialmente en el caso de las comunidades rurales.



Precisamente por ello, es que un elemento importante que se debe explicar es el esquema económico de las comunidades indígenas. Se suele simplificar diciendo que son „economías de subsistencia“, lo cual resulta no sólo impreciso sino, debido a la creciente integración económica, cada vez más errado.

“Las economías indígenas están compuestas por una economía tradicional con un segmento de economía de mercado, que puede ser de mayor o menor magnitud, dependiendo del caso que se trate. Por lo general, el segmento de economía de mercado comporta adaptaciones interculturales, como mercancías que se producen con técnicas y organización del trabajo tradicionales para venderlas al mercado o cuyas rentas se aplican a reciprocidades o complementariedades tradicionales. Usualmente, este sector de mercado se maneja a manera de nicho, con una parte de la producción especializada para el mercado o con estacionalidades en el mercado laboral, a través de la venta temporal de trabajos básicos. La lucha por el mantenimiento de la identidad cultural conlleva el cálculo ideal de un equilibrio entre la producción y el trabajo tradicionales, y aquellos de mercado, de tal manera conducido, que se evite el efecto de desarticular la sostenibilidad ambiental de la producción tradicional y que impida la monetarización interna de las relaciones de reciprocidad en el trabajo; un ejercicio que no siempre se logra, que genera tensiones y que afecta los proyectos que se ejecutan en los territorios indígenas. Es precisamente a partir de la búsqueda de este equilibrio que los indígenas buscan oportunidades en sectores periféricos, no tradicionales de su economía (minería, explotación forestal, transformación de productos, profesionalización, prestación de servicios), con el ánimo de suplementar sus ingresos sin afectar las relaciones tradicionales.” (Perafán, 2000)

Como se puede apreciar, esta categoría reconoce que dichas economías son preponderantemente cerradas o endogámicas; sin embargo, la apertura comercial las ha ido transformando poco a poco, abriéndolas más y más al comercio de diversos bienes y servicios, monetarizando la misma y generando un desajuste económico debido a los diferentes valores de los bienes intercambiados.

Por ello, “las relaciones de intercambio desigual por las que las comunidades indígenas entregan al exterior más bienes y valores de los que recibe, se sustentan y complementan por redes locales de apoyo recíproco que de manera limitada permiten compensar el desequilibrio.” (Warman, 2003) Actualmente, las comunidades indígenas dependen de su forma de organización

tradicional para hacer frente a un mercado mundial ante el cual están en desventaja, por lo que “el Relator Especial recomienda que se redoblen esfuerzos para aplicar medidas de acción afirmativa dirigidas específicamente a las necesidades de las poblaciones indígenas “ ya que “las políticas sociales que solamente enfocan a los sectores más vulnerables de la población sin considerar las particularidades de los pueblos indígenas han sido insuficientes para resolver los graves problemas de estos pueblos.” (Stavenhagen R., 2008: 149)

Como se desprende de lo anterior, la única solución real para disminuir el rezago económico en que se encuentran, es diseñar políticas sociales que no sólo contemplen acciones afirmativas, sino que también reconozcan los esquemas propios de organización. De esta forma, se logrará una mejor asimilación de los modelos sugeridos, además de que se garantizarán mejores condiciones para la competencia.

### 2.2.2 Población

Para el año 2010 en que se realizó el último censo, en el estado de Oaxaca residían un total de 3'801,962 personas, lo que lo convierte en la novena entidad más poblada del país, al concentrar un 3.38% de la población nacional. En el caso de la población mayor de 3 años, el total es de 3'564,634. (INEGI, 2013)

Como se detalló en el capítulo anterior, la diferenciación en cuanto a las condiciones de la ciudadanía se encuentra asociada a la pertenencia o no a una población originaria, por lo que resulta fundamental estudiar la composición de la población. Para ello se presenta una clasificación de dos categorías: urbana-rural e indígena-no indígena. De esta forma, se pretende explicar la relación existente entre población urbana y condición indígena, demostrando que, a pesar de presentarse en un porcentaje menor, no por eso deja de ser significativo, al menos en el caso de Oaxaca. Esto debido a que mientras que la mayoría de los municipios que se rigen por usos y costumbres son de características rurales, este también se presenta en varios municipios que se

consideran urbanos, lo cual demuestra que la condición de urbano no necesariamente implica contar con un régimen de partidos.

Adicionalmente, como ya se había detallado, un requisito fundamental para el otorgamiento del status jurídico que permita regirse por derecho consuetudinario implica que esta comunidad se reconozca como indígena, con características etnolingüísticas comunes y se encuentren en un asentamiento físico definido históricamente. Es por ello que se realizará una explicación de la situación en que actualmente se encuentran los indígenas, en términos de cantidad, distribución y elementos compartidos

Cabe destacar que, aunque la población indígena cuenta con sus asentamientos ancestrales en espacios rurales, actualmente existe una alta concentración en las zonas urbanas. Por ello, se presentará una panorámica general que permita entender de qué forma se encuentran distribuidos y, de ser el caso, organizados. Con ello se demostrará también que el criterio de población mayoritariamente indígena o que se asuma como indígena no es del todo determinante para definir si un municipio se rige o no por derecho consuetudinario.

#### 2.2.2.1 Población Indígena y no Indígena

En primer lugar, es preciso establecer cómo se define y contabiliza a la población indígena. Cabe destacar que todas las mediciones utilizadas se basan en la metodología del INEGI el cual, con apego a los distintos acuerdos suscritos a nivel internacional con la ONU y la OIT, sigue los 3 criterios sugeridos por la CEPAL: 1) de autoadscripción; 2) lingüístico, y 3) geográfico. (INEGI, 2010)

Así pues, el registro considera a “la población de 5 años y más que habla una lengua indígena; la población indígena de 0 a 4 años de edad que habita en un hogar donde el jefe de familia o su cónyuge es hablante de lengua indígena, y la población que se autoadscribió como indígena.” Sobre este último punto, la autoadscripción se considera como el “reconocimiento que hace una población

de pertenecer a un pueblo indígena, con base en sus concepciones.” (INEGI, 2010)

Sin embargo, una limitante importante sobre este tema que se retomará más adelante es que “en sentido estricto, el censo no capta la autoadscripción de un grupo indígena, ya que existe una persona (generalmente el jefe del hogar) que declara por todos los demás.” (Fernández, García, & Ávila, 2002: 169) De esta forma, es posible que haya un número contabilizado de indígenas que, sin embargo, no cuenten con las mismas características y a pesar de ser de la misma familia nuclear, no pertenezcan a la comunidad.<sup>1011</sup>

En México existen diversos pueblos originarios que en total cuentan con 68 lenguas indígenas propias, lo cual resalta su composición multicultural. (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2008) Sin embargo, “la mayor parte de las localidades clasificadas como indígenas se concentra principalmente en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Yucatán, Guerrero, Estado de México e Hidalgo.” (Téllez Vázquez, Ruiz Guzmán, Velázquez Isidro, & López Ramírez, 2013: 127) De igual forma, aunque al día de hoy no hay entidad que no cuente con población indígena en su territorio, existen 11 entidades que “no pertenecen a ninguna región indígena”, pues su presencia es reducida y se ha asentado ahí a raíz de un proceso migratorio reciente, no porque tradicionalmente hayan residido ahí. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

En el caso de Oaxaca, el censo del INEGI reporta que a la pregunta de si se asumen como población indígena, el total que así se considera asciende a un 57.95% (2<sup>0</sup>65,705) de la población total. Sin embargo, la población mayor de 3 años que habla una lengua indígena sólo asciende a 1<sup>1</sup>211,707, casi un 60% de los que se asumen indígenas. Adicionalmente, se reporta que de la población

---

<sup>10</sup> Una revisión detallada de los conceptos de familia nuclear, familia extensa, linaje, capul y pueblo, así como la relación entre los mismos, se puede encontrar en la obra *La política indigenista en México. Métodos y resultados*. (Beltrán & Pozas Arciniega, 1954)

<sup>11</sup> Dicho punto es crucial a tener en cuenta, pues el caso de familias que se componen por miembros de comunidades distintas, pese a que todos sean indígenas, no implica que gocen de los mismos derechos, como se expondrá más adelante.

mayor de 3 años que habla una lengua indígena, el 96.36% sí se considera a sí mismo como indígena. (INEGI, 2013) Por ello, se puede establecer que si un oaxaqueño habla una lengua indígena es casi seguro que se asuma indígena, pero por cada 10 que se asuman indígenas sólo 6 hablarán una lengua indígena. De esta forma, en tanto que asumirse como indígena no es garantía de hablar una lengua indígena, hay una correlación significativa entre hablar una lengua indígena y asumirse como tal.

Dicha característica se repite a nivel nacional, aunque de forma menos significativa. Por ejemplo, en México sólo el 6.7% de la población habla una lengua indígena, en contraposición al 34.2% de Oaxaca –el mayor porcentaje del país-. (Diario Oficial de la Federación, 2014) En razón de lo mismo, aunque a nivel nacional el hecho de hablar una lengua indígena no implica necesariamente que uno se asuma como indígena, la probabilidad de que así sea es más alta en Oaxaca que en el país, pues la población que se asume como indígena es mayor a la que habla una lengua indígena, en una proporción de 1.7 por cada 10, lo que permite afirmar que la composición étnica del estado es significativamente distinta al del resto del país.<sup>12</sup>

A pesar de esa cualidad, el estado muestra una relación directa con el comportamiento de la población indígena nacional. Al revisar la cantidad de indígenas en el país y por entidad de los últimos 20 años, se encontró que del año 2000 al 2005, la cuenta nacional disminuyó casi un 4%, y subió casi un 12% para 2010. En Oaxaca disminuyó casi en la misma proporción, y creció en un 9%. Dicho fenómeno se explica por el aumento de la migración internacional en el periodo 2000-2005, así como por la repatriación de miles de inmigrantes e el periodo 2005-2010. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Sin embargo, a la par que se contabiliza a la población indígena se cuenta con el concepto de „presencia indígena“. Dicho concepto plantea un límite importante, toda vez que mide el porcentaje de la población mayor de 5 años que habla una lengua indígena, y no considera el criterio de autoadscripción, y

---

<sup>12</sup> Se presenta al final del trabajo como Anexo 10 un mapa tomado de la plataforma virtual interactiva „cuéntame“, donde se muestran los porcentajes de habitantes de lengua indígena por entidad, en el cual se destaca la importancia de Oaxaca en cuanto a población indígena.

como ya se mencionó, presentan diferencias significativas entre sí.<sup>13</sup> (Téllez Vázquez, Ruiz Guzmán, Velázquez Isidro, & López Ramírez, 2013: 116) Esto pone de manifiesto que no hay un consenso en cuanto a las mediciones realizadas, pues habrá comunidades donde no haya tantos hablantes de una lengua indígena como para ser considerada una localidad con „presencia indígena”, pero aun así contar un porcentaje importante de personas que se asumen indígenas.

Sin embargo, dicho concepto resulta útil como herramienta metodológica, ya que ha sido la base de diversos estudios. Por ejemplo, un documento elaborado por el CONAPO en 2013 analiza la relación entre marginación y presencia indígena por localidad. En él, se confirma que “la población asentada en localidades con alta presencia indígena continúa enfrentando serias desventajas en materia de desarrollo social y económico. Prevalece la tendencia de ser el sector más marginado y excluido del progreso nacional.” A partir de las diversas mediciones realizadas, como acceso a servicios y calidad de los mismos, se encuentra que “el principal factor de desventaja está en la dispersión de los asentamientos, lo cual limita el acceso a los servicios.” (Téllez Vázquez, Ruiz Guzmán, Velázquez Isidro, & López Ramírez, 2013: 138)

De esta forma, se confirman nuevamente dos afirmaciones previamente asentadas. En primer lugar, que la mayor parte de la población indígena se encuentra en una situación de desventaja económica y social. En segundo lugar, que el principal motivo de esta situación es el mayor aislamiento en el que se encuentran, pues sus asentamientos rurales suelen estar más dispersos. Sin embargo, también existen varias localidades indígenas urbanas que cuentan con un alto grado de marginación, lo cual se explica no por aislamiento geográfico, sino por la irregularidad de sus asentamientos, la poca aceptación social y la falta de programas sociales que los apoyen. (Mendoza Mendoza, 2010)

---

<sup>13</sup> A continuación, se presenta la clasificación de las localidades. “i) Indígena, donde 70 por ciento o más de los habitantes de 5 años o más habla alguna lengua indígena; ii) Predominantemente Indígena, donde entre 40 y menos de 70 por ciento de la población habla alguna lengua indígena; iii) Moderada Presencia Indígena, donde entre diez y menos de 40 por ciento de sus residentes habla alguna lengua indígena; y iv) Escasa Presencia Indígena, donde menos de diez por ciento es hablante de lengua indígena.” (Consejo Nacional de Población, 2014, pág. 126)

### 2.2.2.2 Población Urbana y Rural

Continuando con el punto anterior, se debe distinguir entre la población rural y la urbana, dimensionando las características particulares de cada uno. En el estado de Oaxaca existen sólo dos Zonas Metropolitanas, por lo que la mayor parte de los municipios urbanos, predominantemente urbanos o en transición, según las clasificaciones del INEGI, se concentran en estos dos.

Conceptualmente, la población urbana “se delimita a partir del número de habitantes de las localidades, la densidad de población y el predominio de ciertos sectores de actividad económica. Así, las áreas urbanas se asocian a una alta densidad poblacional, a la predominancia de actividades de manufactura, servicios y comercio y al predominio de un hábitat artificial.” De igual forma, la población rural es entendida como aquellas “localidades de menos de 2,500 habitantes, excepto cuando se trata de cabeceras municipales, en cuyo caso las considera urbanas, aunque tenga menos población.” (Consejo Nacional de Población y Vivienda, 2014) Dichas definiciones confirman la importancia que tiene el relieve en el desarrollo de la población, tal y como se había mencionado anteriormente, pues el número de habitantes es el principal criterio.

Con base en el último Censo de Población y Vivienda, se encuentra que en el estado de Oaxaca habitan 1'989,198 personas en localidades con menos de 2,500 habitantes. Dicho porcentaje representa el 52.56% de la población total, lo cual muestra que más de la mitad de la población podría considerarse rural con base en el número de habitantes. (INEGI, 2016) (Anexo 1) De hecho, el estado de Oaxaca es la entidad con la menor proporción de población que reside en localidades de 2,500 y más habitantes, pues su 47.3% contrasta con la media nacional de 76.8%. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014)

Sin embargo, es posible inferir otras características que influyen sobre si se considera o no población urbana. Por ejemplo, predominio de un hábitat

natural, predominancia de actividades primarias y baja densidad poblacional. Considerando esto, el propio portal del INEGI considera que la población total en Oaxaca es 77% urbana y 22% rural, lo cual muestra que los demás criterios tienen importancia. Si al 52.56% de la población que habita en localidades con menos de 2,500 habitantes se le descuenta el 22% de la población que es considerada rural, se encuentra que cerca de un 30% de los oaxaqueños (1<sup>o</sup> 140,588) habitan en localidades con menos de 2,500 habitantes que son consideradas como localidades urbanas. (INEGI, 2011)

Esto es importante pues tal y como se ha señalado, “las dinámicas rurales urbanas están íntimamente relacionadas, partiendo del hecho empírico de los centros urbanos se desarrollan a costa de zonas rurales, tradicionales o más empobrecidas.” De esta forma, se refuerza una idea central de este trabajo, ya que las dinámicas económicas y la migración transforman la sociedad, y por ende, “están transformando el concepto de ruralidad, donde lo rural o „campesino” se entrelaza más con lo urbano.” (Nahmad Sittón, Langlé Campos, & González Ríos, 2010: 27)

Con esto en mente, entender por qué un porcentaje tan elevado de la población reside en localidades tan pequeñas se puede explicar debido a la tradición de contar con municipios pequeños, los cuales se encuentran divididos así desde la Ley de División Territorial del Estado de Oaxaca, que se dictó en el decreto 258 de 15 de diciembre de 1942, (González Oropeza & Martínez Sánchez, 2011: 382-383). En un afán de garantizar la autonomía y el autogobierno, se dio origen a una multiplicidad de comunidades pequeñas, donde se puede desarrollar una organización más comunitaria en que la población decide directamente sobre los asuntos que le atañen.

Pero ante esto, el proceso de urbanización ha impactado en muchas comunidades, cambiando sus características originales y creando nuevas formas de organización. De esta forma, diversos asentamientos que podrían haber cumplido con las características para registrarse por el derecho



consuetudinario se diluyeron e integraron a una organización mayor.<sup>14</sup> Así, es posible sostener que pese a que seguramente existieron, y existen, comunidades ancestrales que se podrían regir por derecho consuetudinario dentro de zonas urbanas, la propia dinámica de las mismas tiende a fragmentar y diluir las interacciones, dado que fueron integradas en términos políticos a una unidad superior.

En ese sentido, se refuerza nuevamente la idea de por qué la mayor parte de los municipios con características rurales se rigen por derecho consuetudinario: su propia composición y dinámica interna así lo posibilita. Tan es así que “entre el 81.2 al 85 por ciento, de esta población clasificada como Hablantes de Lengua Indígena de 5 años y más, se le ubica en las llamadas localidades rurales, mismas que se concentran en la clasificación de Municipios con Muy Alto y Alto Grado de Marginación.” (Berumen Barbosa, 2007)

### 2.2.3 Migración

Con dicha información sobre la composición de la sociedad oaxaqueña, no es prudente olvidar que toda sociedad es cambiante, por lo que un análisis *ceteris paribus* que no considere la dinámica de evolución y cambio de la misma sería impreciso. Los elementos que deben considerarse para medir el cambio demográfico se encuentran contenidos en su definición, la cual reza que son los “cambios que ocurren en los grupos de personas, tales como la composición y la variación del número total de individuos de una determinada población en un área, debido a nacimientos, defunciones, envejecimiento de la población y movimientos migratorios.” (Consejo Nacional de Población y Vivienda, 2014)

---

<sup>14</sup> A pesar de estas consideraciones, existen diversos estudios que reconocen la permanencia de las Pueblos Originarios dentro de asentamientos urbanos mayores. Dentro de sus conclusiones principales se encuentra que estos asentamientos son capaces de mantener algunas tradiciones y organizaciones comunitarias tradicionales, como festividades, intercambios y formas de trabajo comunitario, así como en algunos casos, la elección de autoridades propias. Sin embargo, estas no se hacen extensivas a mantener formas de autogobierno, ya que la pertenencia a una zona urbana obliga a una organización más capacitada, que atienda temas más técnicos y sea de mayor alcance, además que deben cooperar con otras instituciones y órdenes de gobierno, por lo que las antiguas formas de autogobierno quedan rebasadas ante los desafíos existentes.

Con esto en mente, no debe perderse de vista que Oaxaca es un estado de expulsión de migrantes, tanto a nivel estatal como a nivel comunitario. (El Oriente & INEGI, 2012) Por ello, se estudiará no sólo la expulsión de migrantes hacia otros estados u otros países, sino el fenómeno migratorio dentro del propio estado, en que individuos, y ocasionalmente familias completas, abandonan su comunidad para asentarse en una nueva; la migración intraestatal e interestatal.

Sin embargo, una consideración importante es que, pese a la importancia del fenómeno migratorio, eso no se traduce en un desinterés o abandono del lugar de origen. Al estudiar las organizaciones de oaxaqueños en otras entidades, principalmente del Valle de México, se ha encontrado que lo que se busca es prevenir la desvinculación con la comunidad de origen, permitiendo que el ahorro individual del migrante actúe como elemento catalizador de cambio en la misma. El tequio ha fungido pues como una forma de mantener los vínculos y de posibilitar el desarrollo.<sup>15</sup> (Flores Quintero, 2015)

#### 2.2.3.1 Migración Interestatal

El rezago y pobreza que enfrenta el estado de Oaxaca han causado una escasez de oportunidades para el desarrollo de su población, al punto que decenas de miles han abandonado el estado en busca de una mejor oportunidad de vida para ellos y sus familias. De igual forma, como se había mencionado antes, las comunidades indígenas son las que más sufren estas condiciones, siendo estos los principales migrantes del estado.

Cifras del propio gobierno del estado y del Instituto Nacional de Migración indican que, tan sólo en el primer quinquenio de los noventa, abandonaron el estado 19.2 mil personas. (Consejo Nacional de Población, 2014, pág. 23) En los años subsecuentes, a partir de la disminución en la migración a las Zonas Metropolitanas del norte del país y de un crecimiento de la migración intraestatal,

---

<sup>15</sup> Adicionalmente, según reporta la Representación del Gobierno del Estado en el Distrito Federal, existen un total de 116 organizaciones de oaxaqueños en la Ciudad de México, lo cual muestra los fuertes lazos que se mantienen con el estado. (Pérez Tenorio, 2016)

este fenómeno ha ido disminuyendo paulatinamente. (Granados Alcantar & Pizarro Hernández, 2013: 13) Según un informe del CONAPO con cifras del INEGI, al año 2010 se encontró que “durante el periodo 1995-1999, la pérdida neta de población por la migración interestatal fue en promedio de -0.49 habitantes por cada cien anual, para 2005 fue de -0.26 y en 2010 la tasa fue de -0.12.” (Consejo Nacional de Población, 2014: 23)

En términos absolutos a nivel estatal, se encuentra que la migración ha sido inferior a la tasa de crecimiento de la población, lo cual ha permitido que a nivel estatal haya un aumento de la población, aunque el fenómeno no ha sido homogéneo y actualmente, existen varias „comunidades fantasma“.<sup>16</sup> Sin embargo, no por ello se debe creer que el fenómeno es de importancia menor, pues Oaxaca sigue siendo una entidad expulsora de personas, con más de 100,000 migrantes al año. Por si fuera poco, a pesar de que de 2005 a 2010 hubo un aumento en las personas que llegaron a vivir a la entidad, el Saldo Neto Migratorio para el estado de Oaxaca –“el efecto neto de la inmigración y la emigración sobre la población de una zona en un periodo determinado” (Consejo Nacional de Población y Vivienda, 2014) - sigue siendo negativo, pues se coloca en 5to lugar nacional con expulsión de emigrantes, sólo detrás del DF, Guerrero, Tabasco y Chiapas. (El Oriente & INEGI, 2012)

Como se ha explicado, uno de los principales motivos de la migración de las zonas rurales hacia zonas urbanas es la esperanza de conseguir una mejor calidad de vida. Sin embargo, esto resulta en una espiral que aumenta la marginación de la población, acentuando así el problema migratorio. Esto se debe a que “existe una relación población-niveles de vida-servicios, y en ese sentido se podría suponer que se esté superando esta, sino por el contrario, estos se han incrementado notablemente” ya que en un estudio comparativo de 1995 y 2005, se encontró que se pasó de tener 272 municipios considerados de

---

<sup>16</sup> Para una revisión del concepto y las implicaciones de los pueblos fantasmas en México, tanto de su evolución histórica como de sus causas económicas, se sugiere revisar el artículo *La minería en México y la proliferación de pueblos fantasma: oscilar entre lo privado y lo público*. (Fort Chávez, 2012)

Alta o Muy Alta Marginación, a tener 463 una década después. Los 107 municipios restantes que se consideran de Medio Grado, Bajo Grado y Muy Bajo Grado de Marginación, “son aquellos que registran una población más grande y por ende con mayores y mejores servicios.” (Berumen Barbosa, 2007)

De esta forma, se encuentra que la emigración interestatal se debe principalmente a la falta de oportunidades en las comunidades rurales, predominantemente indígenas. Sin embargo, un dato curioso que reporta el censo de 2010 es que de la población mayor de 5 años que llegó a residir a Oaxaca provenientes de otra entidad en el año 2005, el 66.1% llegó “a residir en localidades con un tamaño de menos de 15 mil habitantes, mientras que a las ciudades pequeñas (de 15 mil a 99 999 de habitantes) y medianas (de 100 000 a 499 999 habitantes), llegaron 21.9 y 11.9% de los inmigrantes recientes, respectivamente.” (El Oriente & INEGI, 2012) De esta forma, se encuentra que la mayor parte de los nuevos migrantes no llegan a vivir a las localidades más pobladas, aunque estos datos agregados no permiten determinar si se concentra en municipios rurales, alejados de los núcleos urbanos, o si se encuentra en las zonas metropolitanas, como se expondrá más adelante.

#### 2.2.3.2 Migración Intraestatal

Según se menciona en el glosario de términos que proporciona el Consejo Nacional de Población, la migración intraestatal se entiende como el “cambio de lugar de residencia habitual de las personas dentro de una entidad federativa del país desde un municipio a otro.” (Consejo Nacional de Población y Vivienda, 2014) De esta forma, considera a todos aquellos que se hayan mudado de un municipio a otro dentro del mismo estado, aunque no especifica si se trata de municipios aledaños o más distantes, consideración que no deja de ser relevante en el caso de Oaxaca, pues con varias regiones indígenas en su haber, no es lo mismo mudarse de un municipio a otro de la misma región, a mudarse a una región distinta, con tradiciones o idiomas diferentes.

Así pues, el fenómeno migratorio tiene repercusiones directas en la composición de la población en cada municipio, pues implica no sólo un cambio numérico en los habitantes, sino de pertenencia a dicho municipio. Reconociendo la diversidad de instituciones y tradiciones que existe de un municipio a otro, amparada explícitamente desde las leyes locales, el impacto en las personas que llegan a vivir a una comunidad distinta de aquella en la que tradicionalmente han vivido puede ser significativo.

Este fenómeno es mayor cuando la migración es hacia un espacio urbano. Dicho ambiente es “hostil para el indígena y su comunidad, [ya que] (...) sufren de inicio, graves problemas de discriminación y de rechazo y la incapacidad de entidades y organizaciones para ofrecer satisfactores a sus requerimientos. Cuando su condición es monolingüe, los problemas se acentúan, hasta el grado de la exclusión, la marginación y el desprecio.”<sup>17</sup> (Mendoza Mendoza, 2010: 20)

Para ahondar en este fenómeno, es preciso hacer una revisión detallada de la zona metropolitana de Oaxaca y el papel que la migración ha tenido en su cambio demográfico. Esto, ya que la migración intraestatal entre el año 2005 y el 2010 fue de 82,159 personas, de los cuales, 36.29% llegaron a localidades de más de 15,000 habitantes, por lo que 63.71% llegaron a localidades de menos de 15,000 habitantes. Al igual que con la migración interestatal, el principal destino de llegada a nuevos habitantes fueron las localidades de menos habitantes, no las más pobladas. Por ello, es preciso revisar la tendencia de crecimiento y el impacto que esto tendría en las zonas metropolitanas. (INEGI, 2016) (Ver anexo 5)

#### 2.2.4 Zonas Metropolitanas

---

<sup>17</sup> Aunque la adaptación al medio urbano es un proceso complejo, no por eso la aceptación dentro de los municipios rurales será mayor, ya que aunque el entorno puede ser menos hostil, pues tal y como se ha venido argumentando y se ejemplificará en el siguiente capítulo, eso no garantiza la aceptación en la comunidad.

Como se mencionó anteriormente, el estado de Oaxaca es preponderantemente rural, con sólo dos grandes zonas urbanas en su haber.

Según la SEGOP, el INEGI y el CONAPO, desde el 2003 las zonas metropolitanas son definidas como

“el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50.000 o más habitantes, cuya área urbana, funciones o actividades rebasan el límite del municipio que originalmente lo contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica, se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas.” (Granados Alcantar & Pizarro Hernández, 2013: 3)

De esta forma, se integran no sólo por aquellos municipios que están interconectados o que por su cercanía inciden directamente en la dinámica poblacional, sino por aquellos que tienen relevancia para la planeación de políticas urbanas.<sup>18</sup> Adicionalmente, vale la pena recordar que éstas concentran al 20% de la población del estado, por lo que cuentan con una alta cobertura y mejor calidad en los servicios, y por ende, una mayor calidad de vida.

La Zona Metropolitana de Tehuantepec se encuentra en el extremo este del estado, en la zona conocida como „Istmo de Tehuantepec“, con una relación comercial y migratoria muy estrecha con algunas comunidades de los estados vecinos de Veracruz y Chiapas. Sólo la integran tres municipios: San Blas Atempa, Santo Domingo Tehuantepec y Salina Cruz, dos centrales y uno exterior definido por criterios de planeación, respectivamente. Su extensión total es de 1,537.8 km<sup>2</sup> y cuenta con una población total de 161,337, el 4.24% del total estatal.

---

<sup>18</sup> Los municipios centrales son aquellos donde se localiza la ciudad central que da origen a la zona metropolitana. Los municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos son aquellos contiguos a los anteriores, cuyas localidades geoestadísticas urbanas no están conurbadas a la ciudad central, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana; se consideran las siguientes 4 condiciones: 1) distancia a la ciudad central; 2) integración funcional por lugar de trabajo; 3) población ocupada en actividades no primarias mayor al 75%, y 4) densidad media urbana. Por último, los municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana son aquellos que se encuentran reconocidos por los gobiernos federales y locales como parte de la zona metropolitana. (SEDESOL & CONAPO & INEGI, 2012, págs. 25-28)

Algo que no se debe perder de vista es que los municipios exteriores pueden ser tan importantes como los centrales, ya que, aunque Salina Cruz cuenta con una superficie de apenas 131.8 km<sup>2</sup>, menos de una décima parte de la zona metropolitana, su población es de 82,372 personas, más de la mitad de la misma. Así pues, Salina Cruz se puede considerar como una localidad dormitorio, ya que la mayor parte de las actividades económicas se desarrollan en Santo Domingo Tehuantepec. (SEDESOL & CONAPO & INEGI, 2012: Tehuantepec) (Ver anexos 7 y 8)

#### 2.2.5 Del Valle de Oaxaca

Ahora bien, la Zona Metropolitana de Oaxaca abarca la capital y 21 municipios conurbados. Al 2010, ahí se concentraba una población total de 607,963 habitantes, es decir el 15.99% de la población total de la entidad. El municipio de Oaxaca de Juárez, capital del estado, cuenta con 263,357 habitantes; mientras que otros dos municipios cuentan con más de 45,000, y otros ocho con una población superior a los 10,000 habitantes; el resto no llega a los 10,000, aunque todos se encuentran por encima de los 2,500 marcados para ser considerados como localidad urbana. Vale la pena destacar que de los 22, sólo 3 están considerados municipios externos integrados por funcionalidad, lo cual refiere que 19 municipios están conurbados físicamente (SEDESOL & CONAPO & INEGI, 2012: Oaxaca) (Ver anexos 5 y 6)

Al cotejar la información del Diario Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el portal del IEEPCO y la plataforma del INEGI, se encontró que, de los 22 municipios de la ZMO, 17 se rigen por derecho consuetudinario, y sólo 5 por régimen de partidos. Dichos municipios son Oaxaca de Juárez, San Jacinto Amilpas, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán y Santa Lucía del Camino. En ninguno de ellos la población baja de 10,000 habitantes, lo cual contrasta con el caso de los municipios que se rigen por usos y costumbres, pues sólo 6 superan esa cuenta. (Ver anexo 5)

##### 2.2.5.1 Desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Oaxaca

Al revisar las estadísticas de los últimos 20 años, se encuentra que la población de la zona tuvo un crecimiento anual de 3,4% (1990-2000) y de 1,9% (2000-2010), por lo que se puede notar se trata de una tasa de crecimiento elevada, en comparación con la tasa de crecimiento de la población en el estado, que fue de 1.32% y 1.7%, respectivamente. (SEDESOL & CONAPO & INEGI, 2012) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014: 32) (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2001: 4) De esta forma, se aprecia que el crecimiento de la Zona Metropolitana no se corresponde con el del estado, al casi triplicar la tasa de crecimiento en la última década del siglo pasado.

Para profundizar en esto, es fundamental comprender el desarrollo y evolución de los municipios que la integran. Por ejemplo, lo primero que se debe mencionar es la tasa de crecimiento de los mismos, lo cual puede consultarse en el anexo 5. Por ejemplo, a pesar de que el municipio de Oaxaca de Juárez sigue siendo el más poblado, su ritmo de crecimiento se estancó desde los 90's comparativamente con los demás municipios conurbados, que fue superior. Destaca el caso de Villa de Zaachila, El Rosario en San Sebastián Tutla y San Jacinto Amilpas, con tasas de crecimiento en el periodo 1990-2000, de 35.23%, 19,84% y 18.74%, respectivamente. (Luna Ruiz, 2014: 64)

Esta ha tenido repercusiones no sólo en la cantidad de habitantes, sino en la pertenencia al nuevo lugar de residencia. Al revisar la relación entre tasa de crecimiento y cantidad de emigrantes recibidos, se encontró que aquellos municipios que crecieron más, fueron aquellos que mayor inmigración vivieron de igual forma, aquellos que crecieron menos son los que contaron menor afluencia de inmigrantes. Aunque esto puede parecer algo intuitivo y lógico, entraña algo más profundo, ya que implica que el crecimiento se debe a la llegada de nuevos actores a la sociedad, no a un desarrollo natural de la misma,

Por ejemplo, la población en la ciudad de Oaxaca que habla una lengua indígena, pasó de representar el 7.8% de la población en 1995, a apenas poco más del 6% en 2010. (Luna Ruiz, 2014: 82) No por ello quiere decir que su



presencia sea menor, pues en términos absolutos varios municipios de la Zona Metropolitana cuentan con una mayor cantidad que otros municipios, debido a que como ya se había mencionado, los últimos están menos poblados.

Considerando lo anterior, se encuentra que el crecimiento de la zona urbana en los últimos años, en conjunto con el proceso migratorio, ha cambiado significativamente la composición de la población originaria. De esta forma, muchos municipios que contaban con una población originaria reducida, en el paso de una generación se encontraron con que debían compartir su espacio ancestral con cientos o miles de nuevos pobladores, con valores y tradiciones variopintas, que no comparen su cosmovisión y por tanto, no se integran a sus tradiciones.

### 2.3 Sistema Político

Como se mencionó anteriormente, el estado de Oaxaca presenta características únicas, pues fue el primero en legislar a nivel constitucional sobre las comunidades indígenas, reconociendo sus derechos ancestrales a la autodeterminación, y es a la fecha el que ha ido más lejos en cuanto a la adecuación de sus leyes. Tal y como señala Stavenhagen,

“En la medida en que el derecho de los pueblos a la libre determinación es básico para el pleno disfrute de todos los demás derechos humanos, y que los pueblos indígenas reclaman para sí legítimamente el derecho de ser reconocidos como tales, la denegación de este derecho a los pueblos indígenas sigue siendo uno de los puntos inacabados en la agenda mundial de los derechos humanos.” (Stavenhagen R., 2003: 17)

De hecho, es por eso que el punto 1.6 del Pacto por México versaba sobre acciones específicas acerca de los Derechos de los indígenas,<sup>19</sup> destacando como primer eje el „Fortalecimiento de las comunidades indígenas“,

---

<sup>19</sup> “El Estado mexicano tiene una deuda histórica con los pueblos indígenas. Las últimas cifras de pobreza en México confirman lo que ha sido una constante en el desarrollo de nuestro país: los indígenas están mayoritariamente excluidos del mismo. Casi siete de cada 100 mexicanos son hablantes de una lengua indígena. De éstos, ocho de cada diez son pobres, la mitad de los cuales vive en pobreza extrema. Para revertir esta injusta situación se establecerá una política de Estado para que los indígenas ejerzan en la práctica los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos.” (Pacto por México, 2012)

reconociéndolas como entidades de interés público y facilitando así su desarrollo. Sin embargo, resultó complicado lograrlo cuando a nivel nacional no hay una legislación armónica al respecto.

Por ejemplo, en 2004, luego de la firma de acuerdos internacionales o reformas constitucionales, apenas 19 entidades contaban con una legislación al respecto (Zolla & Zolla Márquez, 2004), y casi 3 años después de la reforma de 2011, para febrero de 2014 “sólo 20 Constituciones locales de las 32 entidades federativas del país, reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en tanto que 24 estados cuentan con una Ley en la materia.” (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Por ello, el estado de Oaxaca resulta paradigmático en su estudio, pues ha avanzado para integrar de forma armónica dos sistemas distintos, un sistema de partidos y uno basado en sus usos y costumbres. Tan es así que, de sus 570 municipios, 417 se rigen por derecho consuetudinario, y sólo 153 eligen sus autoridades por sistema de partidos.

Por último, debe destacarse que en un afán de “otorgar a los pueblos indígenas una garantía de representación en el Congreso de la Unión, (...) [y] favorecer la participación política de los mismos”, en 2004 y 2005 el IFE realizó una redistribución electoral para asegurar que aquellos municipios donde hubiera 40% o más de población indígena se agruparan en un mismo distrito electoral federal uninominal. En total existen en México 28 distritos electorales federales „indígenas“, 8 de los cuales se encuentran en el estado de Oaxaca.<sup>20</sup> (Lartigue & Morales Canales, 2013: 324)

En general, se han encontrado 3 características generales de estos distritos electorales federales con preponderancia de población indígena:

---

<sup>20</sup> Es necesario mencionar que, a pesar de esto, “no existe evidencia que muestre algún impacto favorable de la redistribución de 2004 en la presencia de representantes indígenas en la Cámara de Diputados.” (Singer Sochet, 2012, pág. 58)

“1) concentración en una sola demarcación de aspectos difíciles de manejar cuando se trata de la organización de procesos electorales; 2) regiones en las que la renovación de las autoridades municipales y comunitarias (cabildo) suelen ser de crucial importancia por la cercanía que existe entre los ciudadanos y los representantes, y 3) se trata de zonas en las que, si bien la mujer participa cada vez más en los procesos electorales todavía se detectan limitantes de orden cultural y social en cuando al acceso de éstas a cargos de elección popular.” (Lartigue & Morales Canales, 2013: 326)

En la siguiente sección se hará un planteamiento general de dichas características para dejar en claro que existen diferencias entre los dos tipos de sistemas asociadas a la sociedad que los integra, más allá del propio modelo.

### 2.3.1 Sistema de partidos

El sistema electoral basado en partidos políticos se corresponde al modelo existente en todo el país. Aunque hay muchos modelos para el estudio de los mismos, se puede afirmar que hay 4 componentes esenciales del mismo: 1) la circunscripción; 2) el tipo de voto; 3) el tipo de candidatura, y 4) las fórmulas de conversión de votos en escaños. (Nohlen, 1998) Enlistando las características de cada uno será posible hacer notar las diferencias entre ambos modelos.

Al igual que en país, existen dos mecanismos de elección de congresistas locales: distritos uninominales y representación proporcional. De esta forma, el sistema es mixto, con 25 distritos electorales locales uninominales, y una circunscripción estatal de la cual se eligen 17 diputados por una lista cerrada. El tipo de voto es unipersonal, intransferible, libre y secreto. Antes de la elección del año 2016, la cual será la primera donde que incluye la posibilidad de candidaturas independientes, el único mecanismo de acceder a un espacio de representación era por conducto de un partido político. Por último, se debe mencionar que se utiliza fórmula de resto mayor (Congreso del Estado de Oaxaca, 2013)

Ahora bien, con respecto a los municipios, en los 153 que se eligen autoridades locales bajo el régimen de partidos, el sistema es el mismo, ya que son los partidos políticos los que presentan listas con opciones para definir la

presidencia municipal y el cabildo. El tipo de voto es igual que en la otra elección, al realizarse en casilla, y se asignan lugares con base en el porcentaje obtenido.

### 2.3.2 Derecho consuetudinario

El otro sistema es muy diverso y varía de un lugar a otro. Como se había mencionado anteriormente, luego de un proceso histórico, se obtuvo el reconocimiento jurídico de los sistemas normativos internos, y de esa forma, cada comunidad obtuvo el derecho a elegir a sus autoridades según sus tradiciones, siempre que garantizaran el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de las distintas leyes.

En Oaxaca se avanzó y se previno un problema nacional muy común. El problema es que en varias entidades hubo una “fragmentación de las comunidades indígenas convirtiéndolas en minorías dentro del espacio municipal.” Sin embargo, aunque se mantuvieron los esquemas comunitarios, esto se tradujo en una pulverización administrativa, dando como resultado demasiados municipios y comunidades con pocos habitantes. Adicionalmente, también se debe señalar que el fenómeno de la migración ha impactado mucho, pues “no toda la población indígena del país habita en sus comunidades.” (Singer Sochet, 2012: 18)

Por ello, los 417 municipios que se rigen por sistemas normativos son paradigmáticos y ejemplo nacional. Pese a sus diferencias, comparten muchas características, siendo la principal y más importante que no dependen de partidos políticos para la elección de sus autoridades. Aunque se mantiene el principio de un voto unipersonal, la secrecía no es un requisito.

En razón de lo anterior, además de no contar con periodos de campaña, el elemento principal estriba en los criterios de participación. Aunque este punto se abordará con mayor detalle en el capítulo III, debe destacarse que el sistema de cargos es la base de la participación política. En la cosmovisión indígena, no

se trata de un cargo público que se ocupa sino de un espacio desde el que se presta servicio a la comunidad. Bajo este arreglo institucional, la única forma de obtener una candidatura es que se hayan realizado méritos ante el pueblo, siendo digno de contender por un cargo.

De igual forma, un elemento clave es la tenencia de la tierra, ya que desde ahí emana el concepto de propiedad comunal, y por ende, el de la comunidad misma. Para prevenir la intromisión de agentes externos a la comunidad, todas reservan el derecho de participación sólo a aquellos que pertenecen a la comunidad, y esto entraña no sólo derechos, sino también obligaciones para con la misma. En aras de garantizar el respeto a sus tradiciones, sólo aquellos que pertenecen a la comunidad pueden participar, y sólo residir en un espacio geográfico no basta para ello. Vale la pena mencionar que, al basarse en reglas y tradiciones ancestrales, las posibilidades de que sus normas internas sean modificadas son limitadas, pues se basan en la aceptación y el cumplimiento popular.

### 2.3.3 Las diferencias entre ambos procesos y sus implicaciones

Las diferencias entre ambos sistemas electorales van desde en cuántos municipios tienen lugar, hasta la duración del cargo, el nivel de participación, el financiamiento, las formas de campaña y demás. A continuación, se ofrece un breve listado con las principales diferencias en el proceso electoral basado en el derecho consuetudinario con respecto a la normatividad federal, según lo marca la ley.

En los capítulos Segundo, Tercero, Cuarto y Quinto del Título Segundo del COIPPEO, que comprenden los artículos 259 al 266, se establecen las 4 etapas del proceso electoral; de hecho, los títulos de cada capítulo señalan cada una de las mismas. Estos son “De los Actos Previos a la Elección”, “De la Jornada Electoral”, “De la Declaración de Validez de la Elección y la Expedición de las Constancias de Mayoría” y “De la Mediación (*sic*) y de los Procedimientos para la Resolución de Conflictos Electorales.”

Desde luego, las fechas y las instancias cambian, pero la esencia es la misma, por lo que a continuación se presentará un breve listado con las diferencias y características principales de los actos en cada etapa:

- Los partidos políticos, organizaciones político-sociales o agentes externos de cualquier otra índole tienen prohibición expresa para participar en cualquiera de las etapas del proceso (Artículo 262)
- Cada municipio establece sus reglas, redactando un informe que presenta al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, que lo dictamina y aprueba
- No se contempla la realización de campaña electoral, pero debe difundirse con anticipación que habrá un proceso electoral
- No hay fiscalización de gastos en materia electoral, pues ni siquiera se considera que exista una campaña electoral
- En cuanto a la jornada electoral, no hay restricciones adicionales, salvo que no se menciona de forma expresa la secrecía del voto, por lo que muchos municipios optan por que sea público
- El Consejo General del órgano administrativo se limita a aprobar el resultado, a menos que se susciten controversias
- Las controversias serán atendidas, en primera instancia, en los órganos correspondientes del municipio; después, el Consejo General intervendrá intentando mediar, y en caso de no llegar a un acuerdo, se aplicará la normatividad vigente, recurriendo a una autoridad judicial
- La duración de los cargos puede variar según lo establezca cada municipio, pero en ningún caso, podrá ser mayor a 3 años ni habrá reelección inmediata<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Al año 2015, el IEEPCO reporta que de los 417 municipios que eligen a sus autoridades por Sistemas Normativos internos, 329 eligen a sus autoridades por 3 años; 1 por 2 años; 30 por 1 ½ años, y 57 por un año. De esta forma, se confirma la tendencia a homologar los tiempos en funciones, a fin de facilitar la función administrativa. (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2015)

Con base en lo anterior, es posible sostener que los municipios que se rigen por usos y costumbres cumplen con todos los requisitos y etapas que marca la ley. De igual forma, que son abiertos, transparentes y democráticos, además que garantizan la participación ciudadana de forma directa. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo I, están fuertemente influidos por el concepto de comunidad y pertenencia, por lo que los cambios sociodemográficos que tienen lugar con el paso del tiempo, alteran la vigencia de los mismos. Para ejemplificar esto y profundizar en diversos detalles, en el siguiente capítulo se presentará un caso de estudio.

“Voy a dejar las cosas que amé  
La tierra ideal, que me vio nacer  
Pero sé que después  
Habré de gozar  
La dicha y la paz  
Que en Dios hallaré.”

Fragmento de Dios Nunca Muere,  
Himno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

### 3. Capítulo III. El caso del municipio de „Santa María El Tule“

Como se ha mencionado desde el inicio del trabajo, el objetivo del mismo es revisar un ejemplo concreto para comprender de qué forma se ejercen los derechos políticos en los municipios conurbanos que se rigen por usos y costumbres. Para esto, primero se presentarán brevemente los aspectos más relevantes del municipio a estudiar, y posteriormente se revisará la forma en que se materializa la legislación vigente para aplicar el derecho consuetudinario, comprendiendo los criterios que se siguen dentro de la comunidad. Posteriormente, se hará una revisión detallada de la composición poblacional del municipio, resaltando las características señaladas por sus propias leyes. Finalmente, se retomarán esas diferencias para presentar algunos de los problemas que surgen, considerando la dinámica poblacional de la comunidad.

#### 3.1 Ubicación e historia

El municipio de Santa María El Tule se encuentra a unos 14 kilómetros de distancia al oriente de la capital del estado de Oaxaca, en la región de los Valles Centrales, y cuenta con una superficie de 25.52 kilómetros cuadrados; el 0.02% de la superficie estatal.

Según la tradición oral, los primeros habitantes y fundadores de ese municipio llegaron ahí hace un par de cientos de años, salidos del municipio vecino, hoy conocido como Tlaxiaco de Cabrera. Tomarían el nombre e identidad de Santa María El Tule en honor a la Patrona de la Comunidad, Santa María de la Asunción, y debido a que, por el tipo de suelo pantanoso de la zona, había muchas plantas de tule, pequeños pastos conocidos como „espadañas“. El asentamiento principal sería en el casco de esa zona, casi a la sombra del



milenario ahuehuete; el hoy célebre „árbol del Tule“, el árbol de mayor envergadura en el mundo. (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011: 45)

Desde entonces, establecerían sus propias costumbres y formas de organización, eligiendo sus autoridades de forma autónoma e independiente. Originalmente, la principal actividad económica de los habitantes sería la artesanía de la cal, fabricada en hornos de madera muy rudimentarios, pero después de la dotación del ejido en 1926, se dedicarían principalmente a la agricultura y la ganadería. En la actualidad, con el auge turístico que representa el Árbol del Tule, también se ha fortalecido la actividad económica de comercialización de artesanías y la demanda por visitar al milenario ahuehuete.

Otro elemento importante con respecto al uso de las tierras, como se mencionará más adelante, ha sido el de la construcción de fraccionamientos habitacionales. En el estado de Oaxaca esto se inició en el municipio de Santa María El Tule, con el fraccionamiento El Retiro, construido por el Instituto de Vivienda de Oaxaca, IVO, en la década de los 70's. Sus habitantes principalmente son oaxaqueños que migraron del interior del estado, migración intraestatal, y ampliaron en miles la población. (Luna Ruiz, 2014: 26-28)

Como se demostrará en este capítulo, este cambio en el uso de suelo sería el detonante de las transformaciones demográficas expuestas en este trabajo. Pasar de unos cuantos centenares de pobladores a varios miles, de los cuales la gran mayoría proceden de otras regiones, obligaría a ampliar las funciones de la autoridad administrativa y la forma de organización de la misma. De igual forma, esto fortalecería al sector de actividades terciarias en la localidad, y modificando la estructura de servicios y cargos existente de forma drástica.

### 3.2 La organización política

La legislación internacional, nacional y estatal es clara con respecto a los criterios que se deben seguir para el ejercicio del derecho consuetudinario. En ese sentido, las comunidades que cuentan con el derecho de gobernarse por sus propias tradiciones son aquellas que cumplan con alguno de los 3 criterios establecidos en el artículo 256 del COIPPEO, mencionados en el capítulo I. De igual forma, deben cumplir con los principios de periodicidad, no reelección inmediata, participación igualitaria, no discriminación, entre otros.

Revisando la historia del municipio de Santa María del Tule, se encuentra que cumple los dos primeros. Al día de hoy, tras una serie de adaptaciones y cambios por la evolución de la sociedad, disposiciones legales y actividades económicas, los principales elementos que componen su régimen son la Asamblea, las autoridades municipales y los comités del pueblo.<sup>22</sup> Esto es así porque, como se había mencionado anteriormente, este tipo de organización política depende en buena medida de la propiedad de la tierra y la administración de la misma, así como de la prestación de servicios a la comunidad.

Su división política según establece la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca, tiene como cabecera municipal a la localidad de Santa María del Tule, y como agencia de policía a Santa Cruz Güendulain. Además, según el censo 2010 del INEGI, también lo integran las localidades „Kilómetro 16.5” y „Paraje el Corralito”, cuyos nombres derivan de ley o costumbre. Por último, como ya se había mencionado, dentro de su territorio se encuentra el Fraccionamiento el Retiro, perteneciente al Instituto de Vivienda de Oaxaca, IVO. (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011)

### 3.2.1 El sistema de cargos

Quizá el elemento más importante de este tipo de organización sea el sistema de cargos. Dicho sistema establece distinciones entre los individuos en función

---

<sup>22</sup> Puede consultarse lista completa de figuras comunitarias para la toma de decisiones y ejecución de algunos trabajos en el municipio al final, en el Anexo 10.

del servicio que han prestado al municipio. Como se había referido en el capítulo I, lo más importante para las organizaciones comunitarias es priorizar la colectividad: la tenencia de la tierra, los bienes públicos, y básicamente, el espacio en que se desenvuelven y las acciones que hacen los unos por los otros; en cierta forma, es una organización similar a la *communitas*. (Esposito, 2003)

Se podría pensar que el sistema de cargos es similar a los modernos servicios profesionales de carrera, donde una va ascendiendo en cargos según el escalafón, cuando adquiere experiencia y habilidades. (Martínez Puón, 2006) La diferencia esencial radica en que los ascensos no están en función del aprendizaje personal o de los conocimientos que el individuo adquiere por desempeñarse en el cargo, sino del servicio que es capaz de prestar a la comunidad y la opinión que ésta tiene del individuo.<sup>23</sup>

Desde sus orígenes como comunidad, todo joven debe prestar servicios a la misma, iniciando desde lo más bajo que es ser *topil*, el equivalente a la policía comunitaria, ayudante en el municipio, jardinero o algún otro oficio. Luego de que se ha iniciado, la única forma de llegar al siguiente nivel es si alguien considera que esta persona realizó un buen trabajo y que merece ocupar un nuevo cargo de mayor responsabilidad; sólo se puede rechazar si no cumple con algún requisito para ser elegible o que voluntariamente decline la nominación, en cuyo caso, deberá fundamentar su decisión ante el pleno en ese momento. Después, si la Asamblea así lo decide, el nominado debe ocupar ese encargo. (Luis Cabrera, 2015)

Los criterios por los cuales podría no ser apto para ocupar un cargo son:  
1) no ser oriundo del pueblo; 2) no haber ocupado los cargos suficientes para

---

<sup>23</sup> Sobre este punto, cabe destacar que en el Plan Municipal de Desarrollo se menciona como un problema prioritario la "Falta de capacitación permanente de las autoridades para un mejor desempeño de sus funciones", lo que da como efecto: "- Deficiente gestión municipal, - Desconocimiento de programas y proyectos, - Falta de elaboración de leyes y reglamentos municipales". (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011)

aspirar al que se le nomina, y 3) estar inhabilitado para el servicio. El primero se explicará a detalle más adelante, pero por ahora, vale decir que sólo pueden participar aquellos que son reconocidos como parte de la comunidad por línea familiar, y que pueden ser postulados en la Asamblea aun cuando no se encuentren presentes; de hecho, si no se presenta ningún impedimento y son aceptados, es igualmente obligatorio aceptar el cargo.

Respecto al segundo, va de la mano con la idea de prestar un servicio. Dado que es una cuestión de hacer méritos ante la comunidad, y probar ante ellos que se es digno de ocupar un cargo, sólo se puede ir subiendo nivel tras nivel. Sobre este punto, aunque la edad no es un requisito establecido para ocupar o no un cargo, debido a que se impone contar con una trayectoria, termina de facto siendo una limitación. Como se puede deducir, y ya se había mencionado, éste esquema se puede rastrear desde los ancestrales consejos de ancianos, que decidían y eran la máxima autoridad en las comunidades. (González Oropeza & Martínez Sánchez, 2011: 20)

Por último, aunque se cree que el tercer requisito obedece al principio de no reelección, en realidad, desde sus orígenes está basado en el principio de rotación de responsabilidades. A diferencia de la concepción contemporánea en que uno intenta ir subiendo en el escalafón para tener un mejor ingreso, en este esquema originalmente no se contemplaba una retribución económica por ocupar un cargo; era un servicio que se tenía que prestar a la comunidad. Debido a que mientras se estuviera en el cargo se desatendían los cultivos, animales, o la actividad de la cual depende su subsistencia, la comunidad apoyaba a quienes prestaban el servicio con el tequio<sup>24</sup> en sus tierras, o se les apoyaba con una *guelaguetza*<sup>25</sup> cada determinado tiempo. (Luis Cabrera, 2015)

---

<sup>24</sup> El tequio es una de las tradiciones más importantes de las comunidades indígenas en México, y desde luego, en Oaxaca. En ella, la comunidad realiza alguna actividad en un espacio público que resulte benéfico para la misma, que puede ir desde limpiar una parcela, una calle o una escuela, hasta cooperar para la organización de una celebración o apoyar cada determinado tiempo en el mantenimiento de algún espacio, como el edificio municipal o una escuela. La característica principal de esta actividad es

A pesar de esta ayuda, durante el tiempo que duraba su encargo no podía proveer para sí o su familia, por lo que para prevenir abusos de la comunidad o que la persona en cuestión descuidara sus obligaciones, se estableció un límite a la participación. De esta forma, por cada periodo de tiempo que estuviera en un cargo, 6 meses, 1, 2 o 3 años, estaría inhabilitado el mismo tiempo de forma consecutiva, y hasta después de concluir con este periodo podría ocupar nuevamente un cargo. Como se podrá apreciar, esto también permitía una rotación de las personas y familias que estaban prestando servicio, lo que prevenía la concentración de poder en una sola familia o un descuido excesivo de su economía propia y una dependencia para su sostenimiento de la comunidad.

### 3.2.2 La Asamblea

Regresando a los órganos que definen la forma de organización política en Santa María del Tule, está en primer lugar la Asamblea del pueblo, en concordancia con la Constitución local. Además de lo que establece la legislación estatal con respecto a permitir a los ciudadanos elegir libre y democráticamente a sus autoridades, las propias reglas del municipio establecen que “la Asamblea será la máxima autoridad en el municipio.” A partir de ese reconocimiento, entre sus facultades están la elección de autoridades municipales; la creación de nuevos comités y la elección de los miembros de los mismos; la toma de decisiones que puedan afectar a la población, así como cualquier otro tema que sea considerado de interés general.

---

que es igualitario en su aplicación, por lo que todos deben participar de igual manera sin importar las diferencias de cada hogar. Un estudio detallado del mismo puede consultarse en el libro *Los indios de México en el umbral del milenio*. (Warman, 2003)

<sup>25</sup> Aunque hoy día Guelaguetza es el nombre de la festividad más conocida de Oaxaca, originalmente implicaba una deuda u obligación que se tenía para con alguien más. Por ejemplo, alguien podía organizar una fiesta personal y pedir a una familia que cooperara con algún producto; posteriormente, cuando la familia requiriera de organizar una fiesta, la persona que originalmente pidió el apoyo tendría que cooperar con su *guelaguetza*; dicha obligación trasciende incluso generaciones y aplica de igual forma en el caso de prestar un servicio. Cuando uno esté en un cargo y recibe una *guelaguetza*, en el momento en que esté inactivo, tendrá que retribuir a alguien que en ese momento lo esté realizando.

Así como existen criterios establecidos desde la Constitución local para convocar a un proceso electivo de sus autoridades, dado que estos hacen alusión directa a la necesidad de convocar a una Asamblea, los mismos se siguen para convocar a una general. En esta, lo primero es emitir la convocatoria y difundirla entre la población con al menos tres días de antelación, que podrán ser más según lo amerite el asunto. Posteriormente, para el establecimiento de la Asamblea, las autoridades municipales hacen un pase de lista a las personas acreditadas en el padrón, y posteriormente, da inicio de la misma, con planteamiento de los puntos a tratar, la apertura del foro a la discusión y finalmente, a la votación y toma de resoluciones. (Luis Cabrera, 2015) (COIPPEO, art. 259-266: 2014).

Como apuntes importantes, cabe destacar que sólo se encuentran dentro del padrón aquellos que cuenten con la posibilidad de participar en este proceso. Aunque se mencionará más adelante, vale la pena retomar una fracción del artículo 12 del COIPPEO, que a la letra reconoce que “los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones, así como las obligaciones de los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas.” (COIPPEO: 2014). Otro elemento importante es que, con excepción de aquellos asuntos que competan directamente a una autoridad estatal o federal y que deban ser consultadas o ratificadas por éstas, como en lo que a elecciones o educación se refiere, sus acciones son inapelables y se aplican según los plazos que ahí se establezcan.

### 3.2.3 Las autoridades municipales

Emanadas de la Asamblea, las autoridades municipales son aquellas que se dedican a la administración del municipio y siguen los parámetros establecidos en la ley. De estas, destaca el Cabildo Municipal, integrado por el presidente municipal, el síndico y los regidores. Dentro de los plazos que establece su propia tradición, éstos duran en el cargo tres años, el tiempo máximo que establece la propia legislación para desempeñarse en el cargo.

La elección de las mismas se realiza en la Asamblea, con votación a mano alzada. Para ocupar alguno de esos cargos, la nominación se realiza al inicio de la misma, y posteriormente, las personas pueden hablar en favor o en contra de cada uno de los candidatos. A pesar de que no se contemplan tiempos oficiales de campaña electoral, en la práctica hay un intenso trabajo de cabildeo y promoción uno a uno o por grupos, que se hace de forma directa y personal, lo que refuerza el sentido de pertenencia y participación. (Luis Cabrera, 2015)

Mientras que en los municipios que se rigen por sistema de partidos existen listas de representación proporcional para ocupar las regidurías, aquí al no existir un sistema de partidos, se soluciona de forma distinta. Una vez que se ha elegido al presidente municipal, quien haya quedado en segundo lugar en las votaciones pasa a ocupar el cargo de síndico -a menos que opte por ser nominado para otra regiduría-, y posteriormente, se van asignando las regidurías con base en el orden de votación. Este modelo previene que si un grupo trae un mayor apoyo, gane todos los puestos, permitiendo así una mayor representatividad en el cabildo. Es de destacar que todos aquellos que sean nominados deben contar con trayectoria y ser elegibles para el cargo al que se les nomina, y de no ser el caso, son descalificados de participar o se les permite contender para un cargo distinto del cual sean elegibles. (Luis Cabrera, 2015)

Sin embargo, un punto fundamental con respecto a las responsabilidades de las autoridades municipales está relacionado con el reconocimiento mismo de los habitantes. Así pues, cabe mencionar que el Plan Municipal de Desarrollo está enfocado a las necesidades del pueblo de Santa María del Tule, excluyendo a las otras cuatro localidades que conforman el municipio.<sup>26</sup>

“Santa María del Tule no está exenta del fenómeno común que aqueja a las poblaciones que se localizan cercanas a una ciudad, pues de la Capital del estado, los habitantes se desplazan a nuestro municipio en busca de terrenos

---

<sup>26</sup> En el Plan Municipal de Desarrollo están enunciados como factores que requieren una atención prioritaria la 1) Migración de la población; 2) Deserción escolar; 3) Deficientes servicios educativos; 4) Falta de visión de desarrollo comunitario; 5) Falta de integración de la población; 6) Falta de recursos para la explotación de la zona turística y, 7) Falta de capacitación para el desempeño de oficios.

para construir casas o casas para rentar. Caso concreto, El Instituto de la Vivienda de Oaxaca (IVO) construyó el Fraccionamiento llamado “El Retiro”, en 7 etapas, viviendas de interés social que van desde casas, departamentos y condominios, todos ellos localizados al nororiente del municipio, aumentando con esto la demanda de servicios básicos, como agua potable, alumbrado público, drenaje, pavimentación, servicio de limpia, seguridad pública entre otras muchas situaciones que hacen difícil la convivencia en común, pues se vuelve una sociedad pluricultural en donde junto con la población, crecen las necesidades de espacios educativos, recreativos, deportivos, de atención médica y de todo lo que una sociedad necesita para la satisfacción de sus necesidades básicas.”

Como se puede apreciar, desde la propia planeación municipal se reconoce como un problema principal la composición diversa del municipio, así como se plantea una diferenciación explícita no sólo en cuanto a la representación política, sino también en cuanto al acceso a servicios.

#### 3.2.4 Los comités

Además de las autoridades que componen el cabildo, y que son la mayor autoridad administrativa en la comunidad, existe otra figura comunitaria conocida como comités. Estos se componen de al menos un presidente, un secretario y un vocal -en algunos casos puede haber un tesorero o hasta 6 vocales, según lo amerite-, y a diferencia del cabildo, duran sólo un año en el cargo.

Su función principal es atender actividades específicas de importancia para el municipio, de forma que el municipio no deba cargar con toda la responsabilidad. Esto tiene una explicación de índole económica, y es que, si fueran empleados del municipio, se les tendría que pagar un salario; en cambio, al seguir estructurados como comités, no sólo se permite que cualquiera de la comunidad pueda ocuparlos, sino que se mantiene en el esquema de servicio a la comunidad, y por lo tanto, no cuentan con una retribución económica como tal, sino con los tradicionales apoyos comunitarios.

Como se puede revisar en el Anexo 10, existen comités enfocados a supervisar y atender ciertas dependencias o instituciones, como lo son „el DIF municipal“, „del templo católico“, „del árbol“, „del mercado de antojitos regionales“,



o de „la plaza Monumental“. Cada uno de estos son lugares que, por su importancia económica para el pueblo, requieren de una atención y una supervisión constante. De igual forma, existen comités dedicados a actividades o servicios estratégicos en el municipio, tal y como lo son „el de obra“; „de alumbrado público“; de agua potable“; de drenaje sanitario“ o de „cultura y deportes“.

Por último, existen comités que prueban la importancia de la integración de la comunidad. Para ejemplo, están los comités de „las fiestas patrias“; festejos del 15 de agosto“ o el de „festejos del 2 de febrero“. Toda la comunidad participa de estas actividades no sólo en el disfrute de las mismas, sino en la cooperación, organización o promoción de las actividades. Estos comités son por su propia naturaleza, de una temporalidad definida, pero a pesar de ello sus integrantes son elegidos al mismo tiempo, y deben reunirse de forma regular para planear las actividades de ese año a su cargo.

Como se puede apreciar, existen comités que por su objetivo tienen un mayor grado de complejidad que otros, por lo que a estos sólo se puede llegar después de haber estado en otros, y de igual forma, para ser presidente de alguno es preciso antes haberse desempeñado como vocal y, posteriormente, secretario. Derivado de este esquema, la rendición de cuentas es horizontal e inmediata en casi cualquier aspecto relacionado con las finanzas y actividades del municipio. Gracias a que se sabe quiénes integran cada comité y a que fue la comunidad quien los nominó y eligió, se les pueden pedir informes y fincar responsabilidades sobre lo que ocurra bajo su cargo o, en el peor de los casos, al menos tomar nota de su desempeño y considerarlo para futuros encargos.

### 3.3 Población en el municipio

De acuerdo a los datos del INEGI, en el Censo de Población y Vivienda 2010, en el municipio de Santa María del Tule habitan 8,615 habitantes; de estos, 4,751 habitan en el pueblo de Santa María del Tule, que representa el 55.1% de la población. Los otros 3864, es decir el 44.9% que habitan en el resto del

municipio, se encuentran distribuidos de la siguiente forma: 3,335 habitantes en el Fraccionamiento El Retiro; 471 en Güendulain, 37 en el Paraje El Corralito y 21 en el Kilómetro 16.5. (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011)

Para ese mismo evento censal, los datos de la Población con 18 años y más son 5,811 en todo el municipio, de los cuales 2,962 habitan en el pueblo de Santa María del Tule, y 2,849 en el resto del municipio. Estos números prueban que al menos el 49.02% de la población no cuenta con derechos políticos a nivel municipal por no pertenecer al municipio originario; sin embargo, como se mencionará más adelante al revisar el padrón de oriundos, se encuentra que el porcentaje es aún menor. (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011)

Como se había mencionado anteriormente, un elemento fundamental de las comunidades indígenas es que se asuman como parte de una, y por eso uno de los mejores indicadores es el manejo de una lengua indígena. Sin embargo, no basta con establecer esa distinción, pues existen consideraciones adicionales para determinar quiénes son los que pueden participar de la toma de decisiones; quiénes pertenecen a la comunidad originaria, y quiénes no. Es por esto que aquí se presentan una clasificación de la población en función de estos dos elementos: uno entolingüístico y otro de reconocimiento de pertenencia.

### 3.3.1 Hablan o no una lengua indígena

Como se había detallado en el capítulo II, una de las consideraciones principales para contar a la población indígena y para definir el estatus de municipio que se rige por derecho consuetudinario es el de hablar una lengua indígena y el de autoadscripción. (INEGI, 2010) Así pues, se encuentra que “la lengua nativa de los habitantes de Santa María del Tule es el Zapoteco, y de acuerdo a estadísticas oficiales (...) en el año 2010 por el INEGI se contabilizaron un total de 503 personas de tres años en adelante hablantes de la lengua.” (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011: 46)

De ello se desprende que, de los 5,280 habitantes del pueblo, de Santa Cruz Güendulain, El Corralito y Kilómetro 16.5, apenas 503 hablan una lengua originaria, lo cual quiere decir que al menos el 9.52% de los que habitan en la comunidad hablan una lengua indígena. Sin embargo, al revisar los tabuladores del INEGI, el cual realiza la medición a partir de los 3 años, se encuentra que sólo el 4.31% de la población de todo el municipio, incluyendo al Fraccionamiento el Retiro, entiende una lengua indígena. De aquí se desprende que el Fraccionamiento el Retiro cuenta con un porcentaje menor de hablantes de una lengua indígena. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013)

Sin embargo, utilizando cualquiera de los porcentajes presentados, es posible apreciar que ni siquiera el 10% de la población en una zona habla una lengua indígena, por lo que sólo con ese indicador, difícilmente podría considerarse que es una comunidad indígena. Por esa razón es que hablar una lengua indígena no es el único criterio existente para asignar dicho estatus. A la pregunta de si se asumen como pertenecientes a una comunidad indígena, los porcentajes cambian. Y es que según el INEGI, en Santa María del Tule, de los 8,259 mayores de 3 años en todo el municipio, el porcentaje que se asume indígena es del 48.27%, lo que arroja un aproximado de 3,986 personas que se asumen como pertenecientes a una etnia indígena.

Como se puede apreciar, el porcentaje es muy significativo, aunque un poco por debajo del promedio estatal, de 57.95%. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013) A pesar de esto, por la propia naturaleza del Fraccionamiento, creado para atender a personas que llegaron de otros municipios y comunidades, pese a que muchos pueden pertenecer a una comunidad indígena, al igual que pasa en Santa María del Tule con los que llegaron a incorporarse a otras familias, no son considerados parte de la comunidad, ya que provienen de otras. Esto se aclarará a continuación.

### 3.3.2 Oriundos

Según se establece en la tradición de la comunidad, la única forma de pertenecer a la comunidad, y contar con los derechos y obligaciones que esto entraña, es de forma consanguínea. Así pues, sólo aquellos que descienden de los pobladores originarios de la comunidad son considerados como „oriundos“. (Luis Cabrera, 2015) Esto mismo pasa en muchos otros municipios, donde son sólo aquellos que la propia comunidad reconoce como integrantes de la misma, que tienen derecho a participar de la toma de decisiones. (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2014)

Dicha distinción es más restrictiva que la legislación nacional, pues el artículo 30 constitucional establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento, ascendencia o naturalización. En cambio, los únicos „ciudadanos“ dentro del municipio lo son de forma consanguínea. Sin considerar el caso de los habitantes del Fraccionamiento el Retiro, que incluso dentro del plan municipal de desarrollo se les considera como „habitantes dentro de la demarcación territorial“, y por lo tanto están aislados de la comunidad, se puede hacer una revisión de los que habitan dentro de la misma.

Así pues, si una persona de otra comunidad se casa con alguien de la misma, y se muda a una residencia dentro de la comunidad, no es considerado como parte de la misma. Sin embargo, los hijos de esta pareja podrán ser considerados como parte de la comunidad y podrán ejercer plenamente sus derechos. De esta forma, uno de los padres y los hijos serán ciudadanos y tendrán derecho a votar y ser votados en el municipio, pero el otro padre, venido de fuera, no tendrá ese derecho. Retomando la crítica al criterio de autoadscripción mencionada en el capítulo II, aunque hay personas que son indígenas, no necesariamente pertenecen al mismo grupo indígena ni a la comunidad, por lo que aunque residan ahí, no se contabilizan junto con los mismos. (Fernández, García, & Ávila, 2002: 169)

Considerando esto, queda claro que aquellos que lleguen a vivir a esa localidad, a pesar de que sus hijos o nietos nazcan y crezcan dentro de la

misma, no serán considerados como parte de. Como se había mencionado anteriormente, dicho esquema es ancestral y servía para prevenir la infiltración o fusión con otra comunidad que llegase a habitar en el mismo territorio. De igual forma, cabe destacar que en muchas otras comunidades del estado se encuentran parámetros similares, aunque al no estar expuestos a un proceso de conurbación tan intenso como el que se ha experimentado en el municipio, el fenómeno de migración intraestatal ha sido menor.

El padrón de electores es volátil, ya que se ajusta con cada convocatoria, pues hay votantes que regresan de residir en otro lugar –puede ser incluso después de años- o varios que se han mudado y no se consideran para la votación. De esta forma, el cálculo se hace en buena medida dependiendo de cuántos pueden asistir. En promedio, oscila entre los 620 y los 680 votantes por asamblea. La última de la que se tuvo referencia para este estudio, y sobre la cual se trabajará, fue de 648 electores. (Luis Cabrera, 2015)

### 3.3.3 Vecindados

Ahora bien, resulta importante evaluar la situación de todos los demás, conocidos como „vecindados“, que no son reconocidos como parte de la comunidad, y que por lo tanto no tienen derechos políticos a nivel municipal, y tienen prohibido participar en la toma de decisiones. Al preguntar cuántos integran el padrón de ciudadanos pertenecientes a la comunidad, aquellos *oriundos* que cuentan con derecho a decidir, se encuentra que estos son sólo 648 mayores de edad.

Como se había mencionado, el total de ciudadanos dentro de todo el municipio de Santa María el Tule es de 5,811. De todos ellos, sólo el 11.15% es el que legalmente puede participar en la toma de decisiones. Eso sí, dentro de ese porcentaje, la participación tiende a ser muy elevada, con una asistencia a las asambleas por arriba del 90%, según ellos mismos reportan. Esto se debe a que sólo se contabilizan las ausencias esperadas, es decir, aquellos ciudadanos

que se esperaba asistieran y por algún motivo no se presentan en la asamblea. (Luis Cabrera, 2015)

Al revisar la estadística electoral de la elección a gobernador del año 2010, se encuentra que la lista nominal de todo el municipio se compone de 5,965 ciudadanos, y la participación electoral fue de 3,268, es decir, 54.79% (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2010). Desde luego que en términos porcentuales es una participación significativamente menor que la de la asamblea, pero en términos absolutos es muy superior a la presencia de la misma. Son más de 3,000 ciudadanos que votan para elegir autoridades federales y estatales, pero que no pueden hacer nada para decidir en el ámbito municipal, el más inmediato y de influencia más directa.

Como ya se había explicado anteriormente, en el caso del municipio de San Sebastián Tutla, el TRIFE resolvió que no se puede someter a consulta de todos los ciudadanos del municipio continuar o no en bajo el actual sistema de derecho consuetudinario, pues se corría el riesgo de una imposición de las mayorías. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016) El otro caso, donde la asamblea de un municipio decidió y aprobó cambiar de régimen de partidos, sólo pudo ocurrir por una polarización y una fragmentación de la comunidad, que de ninguna forma puede pensarse como el camino adecuado para la construcción de un régimen más incluyente, tal y como se aprecia en el Expediente SUP-JDC-3131/2012. Ambas experiencias apuntan a que la única forma de lograr un cambio será a través de que la comunidad permita paulatinamente una mayor participación de los vecindados, no a partir de presiones externas.

#### 3.3.4 Cambios en la integración

Como se había mencionado desde el inicio de este trabajo, estas prácticas han existido durante mucho tiempo y, gracias a los avances en la legislación local, nacional e internacional, se ha logrado un reconocimiento jurídico de las

mismas. Sin embargo, dichas reformas han ocurrido de forma reactiva, para reglamentar una situación que ya existía, y no han considerado los inevitables cambios dentro de la sociedad.

Al día de hoy, existen municipios en el estado de Oaxaca que permanecen en condiciones equiparables a las de hace cientos de años, tanto en lo que refiere a niveles de desarrollo, actividades económicas, como a organización política y religiosa. Sin embargo, también existen algunos que han cambiado significativamente en el tiempo.

Los casos expuestos han hecho referencia tan sólo a los municipios que se encuentran dentro de la zona conurbana del Oaxaca: hasta hace 40 o 50 años, muchos de estos seguían siendo preponderantemente rurales, alejados de la ciudad, y manteniendo su composición poblacional casi inalterada. Sin embargo, el desarrollo urbano, el incremento poblacional por la migración intraestatal y el surgimiento de nuevos asentamientos urbanos han cambiado la estructura misma de la población.

A pesar de que la información descrita en el capítulo 2 da cuenta de los cambios en la composición social de los municipios que integran la Zona Metropolitana de Oaxaca, en el presente capítulo se ha intentado mostrar con un caso concreto la forma en que estos cambios transforman la estructura poblacional. Además del incremento de la población, que en sí representa un cambio por demás significativo, existen otros de mayor impacto, como lo son los servicios y empleos.

#### 3.4 Los problemas que se suscitan

Al incrementarse y cambiar de forma tan significativa el tamaño y la composición de la población, las autoridades deben aumentar su trabajo para proveer de servicios a todos los habitantes, y por lo mismo, deben hacerse de mayores recursos. Las opciones con que cuentan son el cobro de predial y otros servicios que provee el municipio. Por si fuera poco, debido a que las actividades

productivas no pueden incrementarse mucho más porque el territorio sigue siendo el mismo, buena parte de los habitantes se dedican a actividades económicas fuera de la comunidad, por lo que se pasa de ser una economía muy cerrada, a una mucho más abierta, en la que se comercia con actores externos a la misma.

Sin embargo, más allá de los cambios en términos económicos, fiscales y administrativos, que por sí mismos darían material para todo un trabajo al respecto, dichos cambios plantean un desafío mayúsculo a la representación, la pertenencia a la comunidad y la participación política.<sup>27</sup> De hecho, el problema de esta exclusión es que se desarrolla la creación de nuevas identidades, pero éstas

“no se circunscribe a un cálculo racional derivado de que un grupo sea reconocido socialmente en su condición de segregación y construya una conciencia colectiva que remarque su distinción en torno a un “nosotros”, sino que justamente, esa auto-percepción de sí mismos en torno a una identidad común desde la subalternidad y la estigmatización social, conlleva factores subjetivos que operan de manera inconsciente en el accionar de los individuos, y los llevan a experimentar fuerzas afectivas que los cohesionan frente a la exclusión.” (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2014: 73-74)

De esta forma, no es que se genere un sentimiento de identificación y ‘pertenencia a partir de los elementos comunes, sino que se genera un rechazo a aquellos que sí integran una comunidad, y como ya se había señalado, genera un rechazo a esa cultura. (Stavenhagen, 2003: 15) Para ejemplificar esto y todo lo demás que se ha afirmado, a continuación se presentarán tres anécdotas que

---

<sup>27</sup> Aunque no es objeto de este trabajo profundizar en las repercusiones económicas de este cambio poblacional, es importante mencionar que esto afecta significativamente, desde las actividades económicas predominantes, hasta la disponibilidad de recursos internos y, por lo mismo, de la sostenibilidad del esquema de cargos, pues ahora la manutención de las personas no resulta tan sencilla, y se deben dedicar más recursos a la misma.



permitirán dimensionar los actuales desafíos, y posteriormente, se procederá a analizar su impacto.

### 3.4.1 Tres Anécdotas

Como se ha detallado anteriormente, el marco legal que protege a las comunidades indígenas y a sus integrantes, opera para protegerlos de la influencia de actores externos, conservando así sus prácticas ancestrales. Sin embargo, cuando la estructura de la población cambia de forma tan significativa, se incurre en un problema nuevo, y es que son muchas las personas que quedan excluidas de la participación política.

#### 3.4.1.1 Anécdota 1. Don Rafa y Doña Tere.

Don Rafa cuenta actualmente con 76 años, está casado con Doña Estela de 73 y su única hija tiene más de 43. Doña Tere tiene 38 años, está casada con Don Adrián, de 45, y tienen dos hijas de 14 y 13 años. Ambos nacieron en municipios distintos a Santa María del Tule, Miahuatlán de Porfirio Díaz e Ixtlán de Juárez, pero contrajeron matrimonio con ciudadanos oriundos del municipio y han residido en él durante más de 50 y 18 años, respectivamente. (Teresa, 2015) (Rafael, 2015)

Durante todo ese tiempo, han trabajado y producido para ese lugar, incluso prestando servicio en algunas de las actividades comunitarias, como trabajar en el Molino, la Caseta del Árbol o parcelas comunales. Esto debido a que, cuando su pareja tenía un encargo pero no podía cumplirlo por cuestiones de tiempo, ellos podían reemplazarlos.

En ambos casos, su cónyuge y sus hijos tienen derecho a votar y participar en la toma de decisiones, pero ellos no. Para que quede claro, de toda su familia, ellos son los únicos que no pertenecen a la comunidad, y por lo tanto, quedan excluidos de la toma de decisiones; es más, de omitir una opinión.

Se suele pensar que en estos esquemas la decisión recae tradicionalmente en el hombre. Aunque en el caso de Doña Tere así es, pues el señor Adrián es quien tiene derecho a votar, en el caso de Don Rafa es la Señora Estela la que decide. Con dicha organización social, aunque no existe discriminación en función del género, lo cual puede parecer algo positivo en comparación con otros municipios, existe en función del lugar de nacimiento, y hay exclusión.

#### 3.4.1.2 Anécdota 2. Raquel.

Un caso parecido es el de Raquel. Ella nació en Guatemala, pero consiguió un acta de nacimiento del propio municipio, con lo cual ahora es legalmente mexicana, y no sólo eso, sino que la autoridad municipal reconoce que nació en el municipio. Actualmente tiene 36 años, Jaime, su pareja, tiene 44, y llevan juntos 20; tiene dos hijos de 18 y 14 años. Al igual que Doña Tere y Don Rafa, ha trabajado y producido para ese lugar, incluso prestando servicio en algunas de las actividades comunitarias, como trabajar en el Molino o la Caseta del Árbol cuando Jaime era el responsable de esos cargos. (Raquel, 2015)

De igual forma, su pareja y sus hijos tienen derecho a votar y participar en las actividades comunitarias, desde la toma de decisiones a la coorganización de algunas de las festividades del pueblo<sup>28</sup>, pero ella no. De toda su familia, es la única que no pertenece a la comunidad, a pesar de que la propia autoridad municipal la reconoce como tal. Su caso es el mejor ejemplo de que la autoridad municipal es sólo una autoridad administrativa y que sus decisiones están por debajo de la voluntad de la asamblea; si ésta última no le reconoce a nadie el derecho a pertenecer, cualquier otro documento o información es irrelevante.

---

<sup>28</sup> Las principales festividades que se conmemoran son: 1) la del 15 de agosto en honor de la Virgen de la Asunción de María Santísima; 2) la del 2 de febrero en honor de la Virgen de la Candelaria; la fiesta del Árbol del Tule en honor de la Virgen del rosario el tercer domingo de octubre, y 4) la de la Santa Cruz, que se celebra en la agencia de Güendulain el 3 de marzo. (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011: 49)

### 3.4.1.3 Anécdota 3. La inscripción en las escuelas públicas básicas<sup>29</sup>

Continuando con esta idea, un ejemplo es la educación pública del municipio. La escuela primaria del municipio, Vicente Guerrero, cuenta con un gran nivel académico, al estar incluida dentro del programa „escuelas de calidad“, (Secretaría de Educación Pública, 2010) y tiene una alta demanda no sólo del municipio, sino de otros alrededor. En total, existen dos preescolares, 4 primarias y una secundaria; un preescolar y una primaria están en la agencia de Santa Cruz Güendulain, y otras dos primarias comparten infraestructura –pues son de turno matutino y vespertino, respectivamente- y se ubican en el Fraccionamiento el Retiro, pero su nivel educativo y sus instalaciones están en condiciones de rezago. (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011: 61-63)

Ante esto, en el preescolar, la primaria y la secundaria que están localizados dentro del territorio municipal, los primeros en inscribirse son los niños pertenecientes a la comunidad, es decir, aquellos que son reconocidos como parte de la misma y que al cumplir 18 años, podrán participar en la toma de decisiones. Una vez que ellos se han inscrito, se abre el registro para todos los demás con los lugares disponibles. Adicionalmente, estos últimos deben pagar una cuota de inscripción que los pertenecientes a la comunidad no pagan.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Otro ejemplo del problema con los servicios públicos se aprecia en materia de salud. A mediados del año 2007, padecí un accidente en las instalaciones deportivas públicas del Fraccionamiento, y se me negó la atención en la única clínica que había en el municipio, pues esta sólo atendía a los del pueblo. A raíz de varias situaciones así, en el año 2009 finalmente se instaló una clínica pública para los habitantes del Fraccionamiento, pues antes de eso, además de la clínica sólo había un consultorio médico privado y, desde 2008, una farmacia „similares“ con consultorio.

<sup>30</sup> En la secundaria esto no es un problema, pues dado su „bajo“ nivel académico, apenas el 10% de los alumnos inscritos pertenecen a la población, ya que el resto provienen de otros municipios, principalmente, Santo Domingo Tomaltepec, que no cuenta con una secundaria propia. (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011: 63)

Por último, la participación en el comité de padres de familia de la escuela está abierta a todos los padres de familia, pero los únicos que pueden formar parte del mismo son los miembros de la comunidad; los demás sólo pueden opinar en la asamblea. Como se puede apreciar, incluso la prestación de servicios se encuentra en una dinámica de tratamiento diferenciado, en función o no de la pertenencia. Además, esto es aún más grave toda vez que son instituciones que responden a autoridades estatales, en este caso al Instituto Estatal de Educación Pública del Estado, pero que quedan supeditadas a arreglos locales.

#### 3.4.2 Límites en la representación, la participación política y los servicios

Pese a que no es un objetivo de este documento realizar una ponderación de derechos y definir si alguno debe prevalecer por encima de otros, el debate sigue vigente en el propio TRIFE, es inevitable hacer la reflexión, pues tal y como se menciona desde los tratados internacionales, los derechos de las comunidades indígenas pueden prevalecer siempre que no sean violatorios de otros derechos humanos. Con esto en mente, sí es posible señalar que la actual legislación está permitiendo de facto este tipo de violaciones.

Como se había mencionado, en Santa María del Tule, la población que cuenta con el derecho a decidir y tomar parte en las actividades públicas de la comunidad son tan sólo los 648 originarios que compone el padrón, el 11.15% de la población total, y lo mismo pasa en otros municipios del estado. Esto no quiere decir que el esquema mediante el cual se organizan sea pernicioso o violatorio *per se*, pero en las condiciones actuales, son muchas más las personas excluidas que las que deciden. De esta forma, se ha conformado una oligarquía cerrada, ya que no hay criterios de adhesión más que el nacimiento.

De esta forma, es una minoría la que decide en nombre de todos los demás, y cuyas decisiones tienen repercusiones directas en sus vidas. En razón de lo mismo, los demás ciudadanos se encuentran en desventaja para el goce de ciertos servicios, como lo son los de ocupar recursos comunitarios. Debido a

que los avecindados no son parte de la comunidad y no pueden prestar servicio, no pueden servirse de los mismos. El molino del pueblo o la escuela primaria son ejemplos en los que los oriundos tienen acceso de forma gratuita y preferente, mientras que los avecindados deben pagar montos diferenciados o esperar a que los primeros hayan satisfecho sus requerimientos para poder acceder al restante. De esto se desprende que no es sólo una diferenciación en términos del ejercicio de los derechos políticos, sino del acceso a servicios y, por lo tanto, crea ciudadanos de primera y de segunda categoría.

En el municipio de Santa María Atzompa, por ejemplo, “los avecindados empiezan a requerir servicios a las autoridades municipales, que no siempre son satisfechos, pues se considera que estos nuevos desarrollos urbanos no entran en la esfera de su competencia, ya que responden a políticas de atención al problema de vivienda que genera el gobierno estatal.” (Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 2014: 74) Es un problema real, que está afectando a varios municipios con características similares.

Pero quizá el aspecto más complejo es el relacionado con la representación de intereses. Debido a que las autoridades son electas por la Asamblea del pueblo, y no por la mayoría de los ciudadanos residentes en el municipio, la voluntad que acatan y a la que representan es a la de la Asamblea. Cuando los habitantes del Fraccionamiento tienen algún requerimiento, lo deben encauzar a través de la Asamblea, para que sea esta la que lo presente, o dirigirse a alguno de los miembros del comité en cuestión, que deben consultar con la Asamblea si se atiende dicho asunto y de qué forma. Así pues, el esquema de representación plantea una desventaja administrativa y una marginación en la toma de decisiones y acceso a servicios, pues encarece el proceso de negociación y ralentiza las acciones municipales.

Es por ello que el actual esquema de protección de las comunidades indígenas en espacios urbanos plantea límites a la representación política de la población, ya que limita los derechos a la participación, y genera complicaciones

administrativas, pues las autoridades deben atender nuevas y mayores demandas, operando en esquemas que no estaban diseñados originalmente para ello, además que no contemplan tantos mecanismos de interacción para una parte significativa de la población. El desafío consiste en diseñar un nuevo marco legal que garantice el respeto de las tradiciones de las comunidades, pero sin que esto margine los derechos de los demás habitantes en el territorio.

Rodolfo Stavenhagen señala que

hay discriminación institucional, por ejemplo, cuando las instituciones de servicio social están diseñadas de modo que brindan servicios principalmente a ciertos sectores de la población, y excluyen total o parcialmente, o proveen servicios de menor calidad, a otros sectores que, por lo tanto, son discriminados. (Stavenhagen, 2008: 262)

Una diferenciación institucional focalizada en la provisión de servicios es un elemento discriminatorio. Aunque la marginación que a nivel internacional y nacional padecen los indígenas está de sobra documentada, lo cierto es que estas prácticas son replicadas en su esquema local. De esta forma, a pesar de que el sistema normativo es bastante democrático, lo es sólo para aquellos que pertenecen a la comunidad, excluyendo a miles más en el ejercicio de sus derechos en la esfera local.

#### 4. Conclusiones

Como se mencionó al inicio, el reconocimiento de los derechos de las minorías es un aspecto consustancial de la democracia. En ese sentido, los avances de los últimos 20 años para dar certeza legal a las comunidades indígenas en el ejercicio libre de sus tradiciones son invaluable, y es por eso que se debe seguir presionando a las autoridades estatales que han sido omisas al respecto para que los garanticen a la brevedad. De igual forma, es necesario que se establezcan criterios homologados a nivel nacional para que los indígenas que salen de sus comunidades puedan mantener sus formas de organización tradicionales, y de esa forma prevenir la pérdida de las mismas. (Diario Oficial de la Federación, 2014)

Se demostró que el hecho de que abandonen sus comunidades para residir en otro lugar no se traduce en un desentendimiento de las mismas. De hecho, hay una participación significativa que permite mantener el vínculo y potenciar el desarrollo del lugar de origen. (Flores Quintero, 2015) Sin embargo, no deja de ser paradójico que mientras hay muchos que a pesar de estar en la distancia siguen contando con el derecho de participar y decidir, hay muchos que se encuentran dentro del propio territorio y no tienen voz ni voto en la toma de decisiones.

Tal y como se planteó durante el desarrollo del trabajo, la propia dinámica social hace forzoso que existan ajustes y mejoras en la forma en que se entienden y desarrollan las comunidades. Considerando que los reclamos para no excluirlos de la esfera democrática y de la toma de decisiones por ser considerados *diferentes* son tan válidos que hay toda una legislación internacional al respecto, de igual forma debe buscarse la forma de realizar ajustes a la forma en que éstas se instrumentan para prevenir exclusiones dentro de la propia comunidad.

La idea que estuvo presente a lo largo de la obra es que el actual entramado institucional de los municipios que se rigen por derecho

consuetudinario se puede comprender en dos partes: instituciones formales e instituciones informales. Reconociendo a las formales como aquellas normas que se reconocen legalmente y son vinculantes para con la autoridad y los demás ciudadanos, se planteó a las instituciones informales como aquellas que las comunidades indígenas han observado de forma ancestral. Aunque se encuentran reconocidas de forma legal y se plantean parámetros y requisitos a cumplir, lo cual les daría estatus de formal, no dependen para su aplicación y ejercicio cotidiano más que de la aceptación social y continua de los miembros de la comunidad. De esta forma, a pesar de que las informales se circunscriben a un entramado legal formal, la modificación de las primeras es más complicada que las segundas porque entrañan un cambio en la propia sociedad, y no en cambiar la redacción de las leyes.

Reconociendo lo anterior, se sostuvo que el cambio institucional ocurre cuando las condiciones en que surgieron diversas instituciones cambian hasta un punto que éstas deben adaptarse a las nuevas condiciones, o si no, se operará con mecanismos compensatorios que operarán a la par del entramado original. Dicho de otra forma: surgirán instituciones informales que paliarán las deficiencias operativas, lo cual puede conducir a arreglos fuera de la ley. Siguiendo esa idea, se demostró que el proceso de urbanización que se ha experimentado en varios municipios del Valle de Oaxaca y el proceso migratorio resultante, han cambiado de forma significativa la composición social de muchos de esos municipios.

Quizá el cambio principal fue el aumento exponencial en la población. A partir de ello, sin embargo, hubo varios más cuyas repercusiones son trascendentales. Desde la reforma al artículo 27 constitucional, se permitió que el uso de suelo pasara de ser principalmente agrícola o de tierras comunales a ser preponderantemente residencial y de propiedad privada, pocas veces en concordancia con la voluntad de la comunidad. A raíz de ello, los retos de las autoridades tradicionales crecen exponencialmente dado que ahora deben proveer de servicios a una población mucho mayor, por lo que deben ampliar



sus funciones y hacerse de mayores recursos, creando así un aparato administrativo distinto al que solían utilizar. Por último, la población originaria con derecho a participar en las decisiones pasó a ser una minoría dentro de su propio territorio, constituyéndose así como una oligarquía cerrada para la toma de decisiones.

Desde luego, es tan absurdo culpar a las comunidades por encontrarse cerca de los centros de desarrollo urbano y verse integradas a estos procesos, como culpar a las personas que llegaron después a vivir ahí; sin embargo, solventar esa situación no puede lograrse si no es con el consenso de ambas partes. De no hacerse así, se tendría que el rechazo a las autoridades locales, manifestación de una cultura ancestral, generarían rechazo entre los miembros excluidos de la comunidad, al quedar marginados de las relaciones sociales. (Stavenhagen, 2003: 15) Por ello, se debe buscar mecanismos que permitan la paulatina inclusión de nuevos actores

Aunque esto suene como un objetivo laudable, recordando que en su esencia los usos y costumbres tenían por objetivo prevenir la infiltración de los partidos o agentes externos en la comunidad, modificar las leyes bajo el argumento de que ahora son minoría sería un abuso y les impediría proteger sus derechos comunitarios. Como se mencionó al referir la decisión del TRIFE respecto a la consulta promovida por los habitantes del Fraccionamiento el Rosario, precisamente ese fue uno de los argumentos para desestimarla, pues la mayoría numérica de estos últimos se impondría sobre los habitantes del pueblo de San Sebastián Tutla.

Sin embargo, a pesar de la validez de ese principio, revocar dicha solicitud representa un antecedente negativo. Como se explicó, tiene la gran ventaja de dar mayor claridad a la definición de comunidades indígenas, pero es una prueba del regreso al centralismo. Esto es un problema pues, como se ha denunciado en muchas ocasiones, “el diseño de las políticas gubernamentales conlleva una visión (explícita o no) de un orden moral público, e, incluso, a que

en la interpretación y aplicación de la ley (aun en los casos en que éstas se llevan a cabo de la manera más literal o textual posible) el juez o funcionario incorpora su propia concepción política y ética más amplia”. (Zebadúa, 2009: 127)

Dicho de otra forma, en ese caso se resolvió desde una perspectiva ajena al sentir de la comunidad y, aunque eso puede garantizar una mayor objetividad, también violenta el sentir de un porcentaje importante de la población y no ayuda a dirimir las controversias que le dieron origen al asunto. Las causas del conflicto inicial siguen presentes y no serán modificadas por una resolución judicial, por lo que ésta tendría que ser un llamado de atención para las autoridades y los miembros de la comunidad, de manera que encuentren soluciones que permitan la participación y atención a los vecindados, sin el menoscabo de las tradiciones ancestrales. Además, se repite el error de condenar a las comunidades a tener reglas estáticas, negando así toda posibilidad de evolución y adaptación necesaria en una sociedad tan cambiante. (López Bárcenas, 2002)

Aunque dentro de los reclamos más recurrentes desde el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994 ha sido la reestructuración de los municipios y el aumento de las atribuciones a las autoridades comunales (Bermejillo, 2003), en los municipios conurbanos resulta inviable pensar en un esquema que promueva el aislacionismo o la pulverización administrativa. Desde el inicio se había planteado que los sistemas normativos no se limitan sólo a mecanismos de elección de sus autoridades, sino que entrañan toda una cosmovisión y una concepción de comunidad única. Es ahí donde reside la riqueza cultural de este país y es eso lo que se debe preservar, pues se buscó ampliar la comprensión de la forma en que esta visión se materializa en el proceso electivo, y a partir de ello, detallar algunas de las consideraciones que se deben tener presentes al momento de planear futuros ajustes.

Como ha afirmado en diversas ocasiones Rodolfo Stavenhagen, la mejora en la calidad de vida de los indígenas y el reconocimiento de su dignidad no se

limita a la creación de nuevas leyes o a la implementación de programas de combate a la pobreza y la marginación. Se requiere de un enfoque integral, que reconozca sus características únicas para que el actuar del gobierno y el resto de la sociedad sea en conjunto con ellos y no hacia ellos. Debemos avanzar como sociedad para que se respeten los derechos de las comunidades indígenas, pero asegurando que sean incluidas en el desarrollo de la sociedad, y que estas acojan en su seno a la misma.

Este trabajo tenía por objetivo sostener que los procesos de urbanización han transformado la estructura social de los municipios que se rigen por usos y costumbres. Puesto que dichos cambios generan no sólo problemas administrativos, sino de ejercicio de derechos políticos, la propuesta que se presenta es que desde la constitución local y demás leyes formales se planteen mecanismos que permitan ajustes en las formas de organización tradicional, posibilitando así la creación de nuevos modelos de organización política y social. Como lo muestran diversas experiencias presentadas, éstos forzosamente deben planearse en conjunto con los habitantes del municipio, para que sea un arreglo que emane de ellos y no hacia ellos, preservando la cosmovisión y las formas de organización tradicionales.

Reconociendo que el cambio institucional ocurre a partir de arreglos a las reglas formales e informales, la propuesta no se debe centrar en definir un entramado legal –formal- sobre cómo deben funcionar, sino que sea lo suficientemente amplio y ajustable, para que pueda tener lugar un proceso de adecuación de las normas ancestrales –informales-. Puesto que no se debe alterar la forma de organización comunitaria en cuanto a sus principios y valores, la alternativa es ampliar los criterios de pertenencia a la comunidad, permitiendo que más personas se integren a la misma, siempre que integren sus redes sociales, sigan sus tradiciones y asuman como propia su cultura.

Como se demostró, hay muchas personas que viven e interactúan con apego a las reglas y leyes internas, pero no pueden opinar. Dado que se debe

mantener la esencia de los sistemas normativos, y para ello es requisito obligado prevenir la infiltración de agentes externos o la marginación de los oriundos, sólo sería posible incluir a aquellos que ya reconozcan y acepten las leyes comunitarias. Al hacerlo, se estaría avanzando en lograr una mayor integración, y se abriría la puerta a encontrar soluciones que permitan a comunidades distintas, integrarse en una sola. De esta forma, no sólo se mantendrían las tradiciones ancestrales de las comunidades indígenas, sino que se lograría un fortalecimiento de las mismas al conseguir que más personas se fueran integrando a ellas, además que se crearía una sociedad más incluyente desde lo local, con lo que finalmente se lograría el sueño de vivir juntos.

Anexo 1

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Ampliado			
Fecha de elaboración: 12/05/2011			
<b>Estimadores de la población total en viviendas particulares habitadas por tamaño de localidad y grupos quinquenales de edad según sexo</b>			
Tamaño de localidad	Población total	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	<b>3.784.250</b>	<b>1.807.446</b>	<b>1.976.804</b>
<b>Menos de 2 500 habitantes</b>	<b>1.989.198</b>	<b>958.462</b>	<b>1.030.736</b>
<b>2 500-14 999 habitantes</b>	<b>847.148</b>	<b>400.972</b>	<b>446.176</b>
<b>15 000-99 999 habitantes</b>	<b>592.306</b>	<b>280.782</b>	<b>311.524</b>
<b>100 000 y más habitantes</b>	<b>355.598</b>	<b>167.230</b>	<b>188.368</b>

Nota: Los límites de confianza se calculan al 90%.

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27303&s=est>

Anexo 2

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Ampliado							
Fecha de elaboración: 12/05/2011							
<b>Población de 5 años y más y su distribución porcentual según lugar de residencia en junio de 2005 para cada tamaño de localidad de residencia actual y sexo</b>							
Tamaño de localidad de residencia actual	Población de 5 años y más	Lugar de residencia en junio de 2005 <sup>1</sup>					
		En la misma entidad <sup>2</sup>				En otra entidad o país	No especificado
		Total	En el mismo municipio	En otro municipio	No especificado		
<b>Total</b>	<b>3.407.311</b>	<b>96,14</b>	<b>97,34</b>	<b>2,51</b>	<b>0,15</b>	<b>3,61</b>	<b>0,25</b>
<b>Menos de 2 500 habitantes</b>	<b>1.781.801</b>	<b>96,36</b>	<b>98,29</b>	<b>1,55</b>	<b>0,16</b>	<b>3,39</b>	<b>0,25</b>
<b>2 500-14 999 habitantes</b>	<b>765.485</b>	<b>96,01</b>	<b>96,29</b>	<b>3,49</b>	<b>0,22</b>	<b>3,68</b>	<b>0,31</b>
<b>15 000-99 999 habitantes</b>	<b>535.116</b>	<b>96,03</b>	<b>95,72</b>	<b>4,20</b>	<b>0,08</b>	<b>3,73</b>	<b>0,24</b>
<b>100 000 y más habitantes</b>	<b>324.909</b>	<b>95,39</b>	<b>97,26</b>	<b>2,65</b>	<b>0,09</b>	<b>4,48</b>	<b>0,13</b>

<sup>1</sup> Los porcentajes están calculados con base a la población de 5 años y más.

<sup>2</sup> Los porcentajes están calculados con base en la población que residía en la misma entidad.

Nota: Los límites de confianza se calculan al 90%.

Anexo 3

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Ampliado				
Fecha de elaboración: 21/09/2011				
Población de 3 años y más que no habla lengua indígena y su distribución porcentual según condición de comprensión de lengua indígena para cada municipio				
Municipio	Población de 3 años y más que no habla lengua indígena	Condición de comprensión de lengua indígena		
		Entiende lengua indígena	No entiende lengua indígena	No especificado
<b>Total</b>	<b>2.345.587</b>	<b>7,25</b>	<b>91,99</b>	<b>0,77</b>
174 Ánimas Trujano *	3.378	0,89	98,55	0,56
067 Oaxaca de Juárez	227.419	1,46	98,23	0,31
083 San Agustín de las Juntas	7.220	1,80	95,40	2,80
087 San Agustín Yatareni *	3.275	6,60	92,89	0,52
091 San Andrés Huayápam	5.025	2,71	96,94	0,36
107 San Antonio de la Cal	17.594	2,77	97,09	0,14
115 San Bartolo Coyotepec	6.184	1,08	97,40	1,52
157 San Jacinto Amilpas	13.592	2,65	97,17	0,18
227 San Lorenzo Cacaotepec	11.552	0,77	99,04	0,19
293 San Pablo Etla	14.761	1,84	97,97	0,20
350 San Sebastián Tutla	15.774	1,48	98,21	0,30
375 Santa Cruz Amilpas	7.929	4,54	95,16	0,30
385 Santa Cruz Xoxocotlán	64.902	2,07	97,45	0,48
390 Santa Lucía del Camino	37.490	2,57	97,32	0,12
399 Santa María Atzompa	22.653	3,84	95,70	0,46
403 Santa María Coyotepec *	2.406	0,83	98,25	0,91
409 Santa María del Tule	7.556	4,31	94,02	1,67
519 Santo Domingo Tomaltepec *	2.071	23,47	76,20	0,34
539 Soledad Etla *	4.657	0,37	99,46	0,17
553 Tlaxiactac de Cabrera	6.996	9,72	89,57	0,71
338 Villa de Etla	6.760	3,52	96,07	0,41
565 Villa de Zaachila	26.904	2,92	96,94	0,13

\* Municipio censado con cuestionario ampliado.

Nota: Los límites de confianza se calculan al 90%.

Anexo 4

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Ampliado				
Fecha de elaboración: 21/09/2011				
Población de 3 años y más y su distribución porcentual según condición de autoadscripción étnica para cada municipio				
Municipio	Población de 3 años y más	Condición de autoadscripción étnica		
		Se considera indígena	No se considera indígena	No especificado
<b>Total</b>	<b>3.564.634</b>	<b>57,95</b>	<b>41,53</b>	<b>0,52</b>
174 Ánimas Trujano *	3.562	9,01	89,14	1,85
067 Oaxaca de Juárez	249.284	28,59	70,98	0,43
083 San Agustín de las Juntas	8.062	24,86	72,74	2,41
087 San Agustín Yatarení *	3.813	36,45	63,44	0,10
091 San Andrés Huayápam	5.636	35,01	64,28	0,71
107 San Antonio de la Cal	19.017	29,53	70,33	0,15
115 San Bartolo Coyotepec	6.568	40,33	57,66	2,01
157 San Jacinto Amilpas	14.760	29,54	69,76	0,70
227 San Lorenzo Cacaotepec	11.922	20,87	78,30	0,83
293 San Pablo Etla	15.328	25,66	74,15	0,19
350 San Sebastián Tutla	16.830	45,31	54,26	0,43
375 Santa Cruz Amilpas	9.216	44,30	55,53	0,16
385 Santa Cruz Xoxocotlán	71.630	21,03	78,47	0,50
390 Santa Lucía del Camino	43.711	32,07	67,58	0,35
399 Santa María Atzompa	26.042	27,92	71,45	0,63
403 Santa María Coyotepec *	2.564	37,52	60,80	1,68
409 Santa María del Tule	8.259	48,27	50,42	1,31
519 Santo Domingo Tomaltepec *	2.636	77,01	22,50	0,49
539 Soledad Etla *	4.737	22,57	77,20	0,23
553 Tlaxiáctac de Cabrera	8.018	55,20	42,95	1,85
338 Villa de Etla	7.458	47,44	52,21	0,35
565 Villa de Zaachila	30.180	32,56	67,10	0,34

\* Municipio censado con cuestionario ampliado.

Nota: Los límites de confianza se calculan al 90%.

Anexo 5

<b>Cuadro 5.32. Zona metropolitana de Oaxaca: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010</b>							
Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
	1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
Zona metropolitana de Oaxaca	359 551	501 283	607 963	3,4	1,9	602,7	64,3
Oaxaca de Juárez	213 985	256 130	<b>263 357</b>	1,8	0,3	89,5	75,1
San Agustín de las Juntas	<b>2 646</b>	4 970	8 089	6,6	4,8	26,0	33,4
San Agustín Yatareni	2 687	3 400	4 075	2,4	1,8	6,4	16,2
San Andrés Huayápam	2 355	3 909	4 879	5,2	2,2	27,6	26,7
San Antonio de la Cal	7 941	15 261	21 456	6,8	3,4	11,0	59,8
San Bartolo Coyotepec	3 825	4 740	8 684	2,2	6,0	31,4	34,8
San Jacinto Amilpas	2 449	8 343	<b>13 860</b>	13,1	5,0	4,2	37,8
Ánimas Trujano	2 282	2 887	3 759	2,4	2,6	3,0	27,8
San Lorenzo Cacaotepec	7 061	9 965	13 704	3,5	3,1	27,6	17,4
San Pablo Etla	4 228	7 103	15 535	5,4	7,9	44,4	93,4
Villa de Etla	6 077	7 819	9 280	2,6	1,7	8,2	29,9
San Sebastián Tutla	4 231	15 690	16 241	14,1	0,3	7,3	107,3
Santa Cruz Amilpas	4 204	6 457	<b>10 120</b>	4,4	4,4	2,3	84,6
Santa Cruz Xoxocotlán	30 762	52 806	<b>77 833</b>	5,6	3,8	43,9	53,8
Santa Lucía del Camino	29 122	44 364	<b>47 356</b>	4,3	0,6	9,4	82,4
Santa María Atzompa	5 781	15 749	27 465	10,6	5,5	31,3	48,1
Santa María Coyotepec	877	1 658	2 772	6,6	5,1	6,5	18,4
Santa María del Tule	6 398	7 272	8 165	1,3	1,1	16,8	57,5
Santo Domingo Tomaltepec	2 353	2 834	2 790	1,9	-0,2	30,5	19,3
Soledad Etla	3 205	3 902	5 025	2,0	2,5	12,5	20,2
Tlaxiáctac de Cabrera	5 121	6 777	9 417	2,9	3,2	81,5	12,6
Villa de Zaachila	11 961	19 247	34 101	4,9	5,7	81,4	36,7

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.



Anexo 6

<b>Cuadro 6.32. Zona metropolitana de Oaxaca: Municipios centrales y criterios de incorporación por municipio</b>			
<b>Clave</b>	<b>Municipio</b>	<b>Municipios centrales</b>	<b>Municipios exteriores</b>
		<b>Conurbación física</b>	<b>Integración funcional</b>
20067	Oaxaca de Juárez	●	
20083	San Agustín de las Juntas	●	
20087	San Agustín Yatareni	●	
20091	San Andrés Huayápam	●	
20107	San Antonio de la Cal	●	
20115	San Bartolo Coyotepec	●	
20157	San Jacinto Amilpas	●	
20174	Ánimas Trujano	●	
20227	San Lorenzo Cacaotepec	●	
20293	San Pablo Etla	●	
20338	Villa de Etla		●
20350	San Sebastián Tutla	●	
20375	Santa Cruz Amilpas	●	
20385	Santa Cruz Xoxocotlán	●	
20390	Santa Lucía del Camino	●	
20399	Santa María Atzompa	●	
20403	Santa María Coyotepec	●	
20409	Santa María del Tule	●	
20519	Santo Domingo Tomaltepec	●	
20539	Soledad Etla		●
20553	Tlaxiáctac de Cabrera	●	
20565	Villa de Zaachila		●

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, declaratorias y programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas.

Anexo 7

<b>Cuadro 5.33. Zona metropolitana de Tehuantepec: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010</b>							
Municipio	Población			Tasa de crecimiento medio anual (%)		Superficie <sup>1</sup> (km <sup>2</sup> )	DMU <sup>2</sup> (hab/ha)
	1990	2000	2010	1990-2000	2000-2010		
33. Zona metropolitana de Tehuantepec	123 789	145 567	161 337	1,6	1,0	1 537,8	52,1
Salina Cruz	65 707	76 452	82 371	1,5	0,7	131,8	50,6
San Blas Atempa	10 935	15 886	17 094	3,8	0,7	208,3	103,8
Santo Domingo Tehuantepec	47 147	53 229	61 872	1,2	1,5	1 197,7	41,5

<sup>1</sup> El dato de Superficie se obtuvo de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), del Marco Geoestadístico Nacional 2010.

<sup>2</sup> Densidad Media Urbana: El dato de superficie para el cálculo de la DMU se obtuvo a partir de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) urbanas, de la Cartografía Geoestadística Urbana del Censo de Población y Vivienda 2010.

Nota: Los límites estatales y municipales fueron compilados del marco geoestadístico del INEGI, el cual consiste en la delimitación del territorio nacional en unidades de áreas codificadas, denominadas Áreas Geoestadísticas Estatales (AGEE) y Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM), con el objeto de referenciar la información estadística de censos y encuestas. Los límites se apegan en la medida de lo posible a los límites político-administrativos.

Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000, y el Censo de Población y Vivienda 2010.

Anexo 8

<b>Cuadro 6.33. Zona metropolitana de Tehuantepec: Municipios centrales y criterios de incorporación por municipio</b>			
Clave	Municipio	Municipios centrales	Municipios exteriores
		Conurbación física	Política urbana
20079	Salina Cruz		●
20124	San Blas Atempa	●	
20515	Santo Domingo Tehuantepec	●	

Fuente: Elaborado por el conurbadas y zonas metropolitanas. Grupo Interinstitucional con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, declaratorias y programas de ordenación de zonas

## Anexo 9.

### Porcentaje de población de 5 y más años hablante de lengua indígena, por entidad federativa



FUENTE: INEGI, Panorama Sociodemográfico, 2011. [Consultar](#)

Anexo 10. Lista completa de figuras comunitarias para la toma de decisiones y ejecución de algunos trabajos en el municipio.

a) Asamblea General de Ciudadanos, es la máxima autoridad del Municipio que se integra por todos los ciudadanos y sus acuerdos se toman por consenso o por mayoría de votos.	Permanente
b) Cabildo Municipal que lo integran el Presidente Municipal, Síndico Municipal y los Regidores.	3 años
c) Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.	3 años
d) Comisariado de Bienes Comunales.	3 años
e) Comisariado de Bienes Ejidales.	3 años
f). Agencia de Policía.	1 año
g) Comités de Padres de Familias de las distintas instituciones educativas.	1 año
h) Comisión de limpia del Panteón Municipal.	1 año
i) Comité de Obra.	1 año
j) Comité del Alumbrado Público.	3 años
k) Comité de Festejos 15 de Agosto	1 año
l) Comité de las fiestas patrias.	1 año
m) Comité de festejos del 2 de Febrero	1 año
n) Comité de la Monumental.	Ya no existe
o) Comité de Molinos del Pueblo.	1 año
p) Comité de los pozos de riego.	Lo coordina el comisariado de bienes ejidales
q) Comité de la Maquinaria Agrícola.	Lo coordina el comisariado de bienes ejidales
r) Comité de Salud de la clínica	1 año
s) Comité del árbol.	1 año
t) Comité del Agua potable.	3 años
u) Comité del DIF. Municipal	3 años lo preside la esposa del Presidente Municipal
v) Comité del Drenaje Sanitario.	3 años
w) Comité del Mercado de Antojitos Regionales.	La organización es interna entre los locatarios
x) Comité del mercado de Artesanías.	La organización es interna entre los locatarios
y) Comité del Templo Católico.	1 año
z) Comité de Cultura y Deportes	3 años
z-a) Consejo de Protección Civil	3 años

Fuente: (H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule, 2011, págs. 39-40)

## Referencias consultadas

- Anaya Muñoz, A. (2006). *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. Legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Universidad Iberoamericana & Editores Plaza y Valdés.
- Bailón Corres, M. J. (2012). La medusa y el caracol. Derechos electorales y derechos indígenas en el siglo XIX. Los orígenes del sistema político oaxaqueño. En J. Hernández-Díaz, *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI/UABJO.
- Bassols Batallas, Á. (1979). *México: formación de regiones socioeconómicas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Batra, R., Boege, E., Clavo, P., Gutiérrez, J., Martínez, V., & Pare, L. (1980). *Caciquismo y poder político en el México rural*. México: Siglo XXI Editores S. A. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Beltrán, A., & Pozas Arciniega, R. (1954). *La política indigenista en México. Métodos y resultados* (Vols. II, Instituciones Indígenas del México Actual). Ciudad de México, México: SEP.
- Bermejillo, E. (1 de Febrero de 2003). *Los pueblos indígenas y sus demandas*. Obtenido de UAM Azcapotzalco: <http://www-azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/33/36-02.pdf>
- Berumen Barbosa, M. E. (2007). Migración y Grados de Marginación: El caso del Estado de Oaxaca. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2007/mebb-marg.htm>.
- Cardoso de Olivera, R. (2007). *Etnicidad y estructura social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa & Universidad Iberoamericana.
- Comisión de Asuntos Indígenas, LVI Legislatura del Estado de Oaxaca. (Septiembre de 1998). Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca. *Ley de derechos de los pueblos y*

- comunidades indígenas del Estado de Oaxaca*. Oaxaca de Juárez: Congreso del Estado de Oaxaca.
- Congreso del Estado de Oaxaca. (1 de Septiembre de 2013). *H. Congreso del Estado de Oaxaca*. Obtenido de LXII Legislatura: <http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/diputados.php>
- Consejo Nacional de Población. (1 de Abril de 2014). *Dinámica geográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030*. Recuperado el 5 de Octubre de 2015, de CONAPO: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/20\\_Cuadernillo\\_Oaxaca.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/20_Cuadernillo_Oaxaca.pdf)
- Consejo Nacional de Población y Vivienda. (25 de Noviembre de 2014). *Glosario*. Recuperado el 1 de Febrero de 2016, de CONAPO: [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Glosario\\_Migracion\\_Interna?page=3](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=3)
- Consejo Nacional de Población y Vivienda. (25 de Noviembre de 2014). *Glosario*. Recuperado el 1 de Febrero de 2016, de CONAPO: [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Glosario\\_Migracion\\_Interna?page=3](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Glosario_Migracion_Interna?page=3)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No 7*. San José: CIDH & DANIDA.
- De la Garza Talavera, R. (2012). *Usos y costumbres y participación política en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- de Souza Santos, B. (2005). *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Canon*. Nueva York: Verso.
- Diario Oficial de la Federación. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (30 de Abril de 2014). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 8 de Febrero de 2016, de Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5343116](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5343116)

- Diario Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2014). *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*. Oaxaca: Secretaría de Gobierno.
- Diario Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2014). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Oaxaca: Secretaría de Gobierno.
- Durand Ponte, V. M. (2012). Prólogo. En J. Hernández-Díaz, *Ciudadanías diferenciadas en un estado multiclar: los usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Siglo XXI/UABJO.
- El Oriente & INEGI. (22 de Julio de 2012). *Población en Oaxaca (Parte 4). Migración*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2015, de <http://www.eloriente.net/home/2012/07/22/poblacion-en-oaxaca-parte-4-migracion/>
- El Oriente & INEGI. (22 de Julio de 2012). *Población en Oaxaca (Parte 4). Migración*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2015, de <http://www.eloriente.net/home/2012/07/22/poblacion-en-oaxaca-parte-4-migracion/>
- Elster, J. (1989). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las Ciencias Sociales*. Cambridge: Gedisa Editorial.
- Esposito, R. (2003). *Communitas. Origen y destino de la comunidad*. España: Amorrortu.
- Fernández, P., García, J., & Ávila, D. (2002). Estimaciones de la población indígena en México. En CONAPO, *La situación demográfica en México* (págs. 169-182). México: CONAPO.
- Flores Quintero, G. (21 de Febrero de 2015). *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM [En ligne]*. Recuperado el 18 de Febrero de 2016, de Tequio, identidad y comunicación entre migrantes oaxaqueños: <https://alhim.revues.org/423?lang=fr>
- Fort Chávez, L. (Marzo de 2012). La minería en México y la proliferación de pueblos fantasma: oscilar entre lo privado y lo público. *Ide@s COCYTEG*, 7(81), 277-299.

- González Oropeza, M., & Martínez Sánchez, F. (2011). *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 11 de Noviembre de 2015, de [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/39\\_elementos.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/39_elementos.pdf)
- Granados Alcantar, J. A., & Pizarro Hernández, K. (6 de Marzo de 2013). *De la migración interestatal a la migración intrametropolitana*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2015, de Análisis de la migración interna en el segundo quinquenio del Siglo XXI: <http://www.somede.org/xireunion/ponencias/Migracion%20interna/33DE%20LA%20MIGRACION%20INTERESTATAL%20A%20LA%20MIGRACION%20INTRAMETROPOLITANA..pdf>
- H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule. (1 de Diciembre de 2011). Plan Municipal de Desarrollo de Santa María del Tule 2011-2013. Santa María del Tule, Oaxaca, México: H. Ayuntamiento Constitucional de Santa María del Tule.
- Hernández Díaz, J. (2007). *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: el estado de Oaxaca*. México: Editorial Siglo XXI & UABJO.
- INEGI. (Octubre de 2005). *Portal INEGI*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2014, de [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/delimex05/dzmm-2005\\_32.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/delimex05/dzmm-2005_32.pdf)
- INEGI. (2010). *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2014, de Portal del INEGI: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>
- INEGI. (Noviembre de 2010). *Marco conceptual del Censo Poblacional y de Vivienda 2010*. Recuperado el 3 de Febrero de 2016, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/marco\\_conceptual\\_cpv2010.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/censos/marco_conceptual_cpv2010.pdf)



- INEGI. (15 de Marzo de 2011). *Cuéntame. Información parentidad*. Obtenido de Oaxaca:  
<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/default.aspx?tema=me&e=20>
- INEGI. (1 de Febrero de 2011). *Mapa Temático*. Recuperado el 4 de Noviembre de 2014, de  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mapatematico/Default.aspx>
- INEGI. (26 de Junio de 2013). *Tabla 50\_01ª\_ESTATAL que registra los campos 'Estados Unidos Mexicanos' y 'lengua Indígena'*. Recuperado el 13 de Noviembre de 2014, de  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27303&s=est>
- INEGI. (27 de Febrero de 2016). *Censo de Población y Viviendo 2010 (Cuestionario Ampliado)*. Obtenido de Tabuladores Básicos:  
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27303&s=est>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2001). *Oaxaca. Perfil sociodemográfico. XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2010). *RESULTADOS DE COMPUTO DISTRITAL DE LA ELECCION DE GOBERNADOR DEL ESTADO*. Oaxaca de Juárez: IEEPCO.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2014). *Memoria Electoral. Sistemas Normativos Internos. Proceso Electoral 2012-2013*. 74. Oaxaca de Juárez: IEEPCO.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. (2015). *Relación de municipios por distrito. Nueva distritación 2015. Sistemas Normativos Internos*. Oaxaca de Juárez: IEEPCO.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por entidad federativa 2005-2009 año base 2003*. Aguascalientes: INEGI.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (26 de Junio de 2013). *Censo de Población y Vivienda 2010 - Tabulados básicos*. Recuperado el 3 de Noviembre de 2015, de Oaxaca - Por municipio - Lengua indígena: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=27303&s=est>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). *Perspectiva Estadística Oaxaca 2014*. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. (14 de Enero de 2008). *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. Recuperado el 8 de Febrero de 2016, de Diario Oficial de la Federación: [http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN\\_completo.pdf](http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf)
- Jiménez Bartlett, L., & Aguilar Contreras, M. (2013). *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Lartigue, F., & Morales Canales, L. (19 de Abril de 2013). Ciudadanía y participación política femenina en distritos electorales de mayoría indígena. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*(4), 410.
- Levy, J. (1997). Classifying Cultural Rights. En I. Shapiro, & W. Kymlicka, *Ethnicity and Group Rights* (págs. 22-47). Nueva York: New York University Press.
- Lombardi, G. (2002). Prólogo. En C. Schmitt, & H. Kelsen, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: el defensor de la Constitución versus ¿quién debe ser el defensor de la Constitución?* (pág. 456). España: Tecnos.
- López Bárcenas, F. (2002). *Legislación y derechos indígenas en México*. Ciudad de México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A. C. & La Guillotina-Res-es-Ce-Acatl A. C.

- Luis Cabrera, R. (13 de Abril de 2015). Entrevista con el Presidente Municipal de Santa María del Tule 2013-2016. (R. Tapia Basurto, Entrevistador) Santa María del Tule, Oaxaca, México.
- Luna Ruiz, X. G. (2014). *Diagnóstico socioeconómico de la zona metropolitana de Oaxaca*. Dirección General de Población. Oaxaca de Juárez: Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Mann, M. (1991). *Las fuentes del poder social*. Madrid: Alianza Editorial S. A.
- Martínez Puón, R. (Diciembre de 2006). Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. *Gestión y Política Pública*, XV(2), 457-483.
- Mendoza Mendoza, J. (2010). *La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Morales Canales, L. (2010). *Multiculturalismo y Democracia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.
- Muñoz Ortiz, S. E. (2010). *Los usos y las costumbres en el ámbito electoral: el caso de las elecciones para el cargo de Presidente Municipal de Santa María Quiérolani, Oaxaca, 2007*. México: Tesis que para obtener el Título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública en FCPyS, UNAM.
- Nahmad Sittón, S., Langlé Campos, R., & González Ríos, Á. (2010). *Diagnóstico del sector rural del estado de Oaxaca*. Oaxaca: SAGARPA; CIESAS; CONACYT.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas de partidos y sistemas electorales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (2005). *Instituciones. Cambio institucional y desarrollo económico*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Pacto por México. (1 de Diciembre de 2012). *Pacto por México*. Recuperado el 3 de Febrero de 2016, de <http://pactopormexico.org/acuerdos/>

- Perafán, C. (2000). *Adecuación de servicios financieros a las economías tradicionales indígenas*. Washington, D. C., USA: BID Unidad de Pueblos indígenas y Desarrollo Comunitario.
- Pérez Tenorio, D. (29 de Abril de 2016). Entrevista con la Directora Ejecutiva de la Representación del Gobierno del Estado de Oaxaca en el Distrito Federal. (R. Tapia Basurto, Entrevistador)
- Rafael. (13 de Abril de 2015). Experiencia de vida en Santa María del Tule. (R. Tapia Basurto, Entrevistador) Santa María del Tule, Oaxaca, México.
- Raquel. (13 de Abril de 2015). Vida en el Municipio de Santa María del Tule. (R. Tapia Basurto, Entrevistador) Santa María del Tule, Oaxaca, México.
- Recondo, D. (2003). *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*. México: TEPJF.
- Schmitt, K., & Kelsen, H. (2009). *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: el defensor de la Constitución versus ¿quién debe ser el defensor de la Constitución?* España: Tecnos.
- Secretaría de Educación Pública. (1 de Julio de 2010). *Sistema Nacional de Información de Escuelas*. Recuperado el 1 de Febrero de 2016, de Secretaría de Educación Pública: <http://www.snie.sep.gob.mx/SNIESC/>
- Secretaría de Fomento Económico. (1 de Junio de 2013). *Población Económicamente Activa*. Obtenido de SEFOME: [http://www.sefome.gob.mx/docs/2013/estadistica/Poblacion\\_Economicamente\\_Activa\\_%20por\\_Entidad\\_Federativa\\_2010-2012.htm](http://www.sefome.gob.mx/docs/2013/estadistica/Poblacion_Economicamente_Activa_%20por_Entidad_Federativa_2010-2012.htm)
- SEDESOL & CONAPO & INEGI. (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México: SEDESOL & CONAPO & INEGI.
- Singer Sochet, M. (2012). *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Stavenhagen, R. (2003). *Los pueblos indígenas y su acceso a los Derechos Humanos*. Guadalajara: Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos.

- Stavenhagen, R. (Diciembre de 2008). Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas. *Revista IIDH*, 48, 257-268.
- Stavenhagen, R. (2008). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. Ciudad de México: UNESCO.
- Téllez Vázquez, Y., Ruiz Guzmán, L., Velázquez Isidro, M., & López Ramírez, J. (2013). Presencia indígena, marginación y condición de ubicación geográfica. En C. N. Vivienda, *La situación de México 2013* (págs. 125-140). México: CONAPO.
- TEPJF. (2002). *Tesis de Jurisprudencia S3EL 152/2002. Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial. 8. Derechos indígenas*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2014, de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:  
[http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/juris\\_investigacion/derechos\\_indigenas.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/juris_investigacion/derechos_indigenas.pdf)
- TEPJF. (2007). *Tesis de Jurisprudencia XXII/2007. Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial. 8. Derechos indígenas*. Recuperado el 25 de Noviembre de 2014, de Portal del TEPJF:  
[http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/juris\\_investigacion/derechos\\_indigenas.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/juris_investigacion/derechos_indigenas.pdf)
- Teresa. (13 de Abril de 2015). Vida en el Municipio de Santa María del Tule. (R. Tapia Basurto, Entrevistador)
- Thelen, K. (2007). *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (28 de Enero de 2016). *TRIFE*. Recuperado el 29 de Enero de 2016, de Página oficial:  
<http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/23/2016>
- Warman, A. (2003). *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

- Weingast, B. R. (2002). Rational Choice Institutionalism. En I. Katznelson, & H. Milner, *Political Science: The State of the Discipline* (págs. 660-692). New York: W.W. Norton & Co.
- Wieviorka, M. (2003). Diferencias culturales, racismo y democracia. En D. Matto, *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización* (págs. 47-69). Caracas: FACES-UCV.
- Zebadúa, E. (2009). Una propuesta de educación para el civismo: la construcción de la democracia desde el trabajo de los órganos electorales. En G. L. Montiel, & IEDF (Ed.), *Los procesos electorales desde la perspectiva local* (1a ed., Vol. 9, págs. 117-140). Ciudad de México, México: IEDF.
- Zolla, C., & Zolla Márquez, E. (2004). *Los pueblos indígenas en México. 100 preguntas* (2da ed.). Ciudad de México, México: UNAM.