

Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México*

ARACELI BURGUETE CAL Y MAYOR**

Abstract

INDIGENOUS MUNICIPALITIES: IN FAVOR OF A MULTI-MUNICIPAL REGIME IN MEXICO. This paper examines the impact of the 2001 reform concerning Article 2 of the Mexican Constitution related to indigenous rights and culture in regards to the right to self-government at the municipal level. The paper emphasizes the central role that the municipality acquired as the legal space for the exercise of those indigenous rights recognized in the reformed Article 2. However, Article 115 of the Constitution has not been modified to coincide with the new Article 2; therefore, the application of those rights related to autonomy has not been possible. This paper argues in favor of the proposed reforms to Article 115 that would create a multi-municipal regime, which would allow diversity in municipal organization in Mexico, including "indigenous municipalities."

Key words: indigenous self-government, diverse municipalities, indigenous municipalities, multi-municipal regime

Resumen

Esta comunicación examina los alcances de la reforma de 2001 del artículo 2° de la Constitución, en materia de derechos y cultura indígena, en lo relativo al ejercicio del derecho al autogobierno indígena en el orden municipal. Destaca la centralidad que adquirió el municipio libre como el espacio jurisdiccional para la realización de los derechos indígenas reconocidos. Sin embargo, el artículo 115 no se ha modificado para adecuarse a esa reforma, de lo que resulta que los derechos autonómicos reconocidos en el artículo 2° no hayan logrado su aplicación. En esta colaboración se argumenta en favor de reformar el artículo 115 constitucional y se hacen propuestas para crear un régimen multimunicipal que dé cabida a la diversidad de la organización municipal en México y, dentro de ella, a municipios indígenas.

Palabras clave: autogobierno indígena, diversidad municipal, municipios indígenas, régimen multimunicipal

Entrado el segundo lustro de la primera década del siglo XXI, los escenarios para que el movimiento indígena en México pueda continuar siendo el motor dinámico de empuje del reconocimiento de sus derechos específicos no son alentadores. El movimiento indígena panétnico que emergió e impulsó transformaciones nacionales relevantes en la década de los noventa parece estar agotado. La división interna, agravada por el abandono del terreno de la política como un recurso para disputar derechos, además de la carencia de una estrategia política clara y propia con capacidad de movilización, con un programa político a corto y mediano plazos, han debilitado sus fuerzas y no se visualiza un esquema que le permita recuperar protagonismo en el contexto nacional. Así las cosas, ¿cuál es el devenir del reconocimiento constitucional y del ejercicio pleno de los derechos de libre determinación y autonomía indígena? ¿Es la "reforma de la reforma" del artículo 2° la única vía posible para avanzar

* Artículo recibido el 30/10/07 y aceptado el 07/12/07.

** Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Sureste y miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom). CIESAS-Sureste, kilómetro 3.5 Carretera San Cristóbal-San Juan Chamula, Barrio Quinta San Martín, 29247 San Cristóbal de Las Casas, Chis. <araceli_burguete@yahoo.com.mx>.

en el reconocimiento de derechos, en un ambiente de desinterés nacional por la agenda indígena? ¿Es viable encontrar caminos que permitan avances graduales y cuáles alternativas deberían explorarse? Éstas son algunas preguntas que guían el presente trabajo.¹

Esta comunicación examina los alcances de la reforma de 2001 del artículo 2º constitucional en lo referente al reconocimiento del derecho de libre determinación y autonomía que presume reconocer dicha reforma; destaca la centralidad que adquirió la institución del municipio libre como el espacio jurisdiccional de realización de los derechos indígenas, y pondera las consecuencias que tiene el hecho de que el artículo 115 constitucional (que regula la institución municipal en México) no haya sufrido modificaciones para adecuarse a la reforma del artículo 2º. Esta omisión ha conducido a que el municipio libre, como institución universal para todos los municipios del país, se haya convertido en un obstáculo para la concreción de los derechos autonómicos reconocidos. Con este trasfondo, se argumenta en favor de reformar dicho artículo, con el propósito de sustituir el régimen del municipio libre y establecer en su lugar uno multimunicipal, incorporando al orden constitucional la “garantía de la diversidad” en el gobierno local en México. Este cambio haría posible reconocer jurídicamente distintos diseños de municipios en México, incluyendo formas diversas en su integración, en el nombramiento y funcionamiento de la autoridad local, así como de la organización municipal, y con ello se abrirían las puertas hacia el reconocimiento de la institucionalidad de los municipios indígenas. Sobre esa base, en una lógica acumulativa, y con el fin de ir “ajustando” el Estado a su configuración multicultural, se presume que más adelante (o simultáneamente) podría continuarse con otras reformas, por ejemplo el reconocimiento de “la comunidad como entidad de derecho público”,² y reformas electorales que

permitan que la renovación del ayuntamiento pueda efectuarse mediante mecanismos alternos a los de los partidos políticos –como ya sucede hoy día en Oaxaca–,³ entre otras más, que podrían estar eslabonadas entre sí.

Conviene alertar que este artículo toca sólo una pequeña arista de la cirugía mayor que reclama la reforma de la institución municipal en México. Sobre la reforma municipal ha corrido mucha tinta, mas aquí no nos detendremos en ello. Este texto contiene un aporte acotado con relación al amplio debate y a las muchas propuestas generadas alrededor de la reforma municipal.⁴ Hecha la aclaración, el reto es que otras reflexiones abonen para construir la propuesta del régimen multimunicipal, vista desde una perspectiva más amplia, nutriéndola de nuevos contenidos.

Este documento se estructura en tres partes. En la primera sección se da cuenta de la posición medular que la institución municipal adquirió con la reforma del año 2001 al artículo 2º constitucional, como el espacio de realización de los derechos autonómicos reconocidos, y se reflexiona sobre sus limitaciones. En la segunda parte se hace un breve recorrido histórico sobre la configuración de los gobiernos indígenas y su relación con la institución municipal, intentando acercamientos hacia definiciones sobre la categoría jurídica de municipios indígenas. Se finaliza con una propuesta de tipología.

El municipio libre en el centro de la reforma en materia indígena

En febrero de 2008 se cumple un aniversario más de la firma de los llamados Acuerdos de San Andrés Larráinzar, cuyo eje es el reconocimiento de derechos y cultura indígena. Éstos fueron los primeros y únicos

¹ Un agradecimiento a los dictaminadores anónimos, cuyos comentarios ayudaron a mejorar este documento.

² En los últimos meses de 2007, la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI) de la Cámara de Diputados, cuyo presidente es el diputado Marcos Matías Alonso (antropólogo, nahua de Guerrero), convocó a foros de análisis con actores sociales y políticos indígenas, así como académicos, para reflexionar sobre la pertinencia de una propuesta de reforma constitucional. Después de esos debates, en diciembre del mismo año, la CAI envió una propuesta de reforma constitucional que se presume deberá revisarse en el marco de las discusiones alrededor de la Reforma del Estado en 2008. La iniciativa plantea algunas modificaciones, y entre las más importantes destacan las relativas al artículo 115 constitucional y al artículo 2º. Dentro de ellas se propone legislar sobre el “derecho a la consulta previa informada” y el reconocimiento de “la comunidad como entidad de derecho público”.

³ Para introducirse en el análisis de las formas de nombramiento de las autoridades indígenas en los municipios oaxaqueños, véanse Díaz Montes (1992), Hernández-Díaz (1999), Recondo (1999), Velásquez (2000), Anaya (2006), y Aguilar y Velásquez (en prensa), entre otros. Estos autores tienen perspectivas distintas sobre la reforma, discusión de la que no nos ocuparemos en esta oportunidad.

⁴ En la literatura municipalista abundan las propuestas de reforma para modificar el artículo 115. No es éste el lugar para hacer un estado de la cuestión sobre ellas. Algunos documentos que contribuyen con elementos para la construcción de una Agenda Municipal pueden verse en www.municipio.org.mx/cuader_debat.html (consultada el 25 de enero de 2005). También puede revisarse la página web del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C. (Cesem) (<www.cesem.org.mx/cesem/cesem.htm>, consultada el 12 de enero de 2007) y la de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom) (<www.iglom.iteso.mx/>, consultada el 8 de mayo de 2006).

acuerdos firmados entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y los gobiernos federal y estatal, quedando inconcluso el proceso de paz (Hernández y Vera, 1998). Como lo han señalado diversos autores, el errático cumplimiento de estos acuerdos condujo al fracaso de la agenda por el diálogo. La reforma constitucional de 2001 fue notablemente impugnada por las organizaciones indígenas del país, por el móvil simulado que la alentó, motivo por el cual el EZLN acusó de “traición” al Congreso, y que polarizó a las partes (Sánchez, 2004). Al concluir el primer lustro del nuevo siglo, el camino es incierto. Desde 1996, el diálogo entró en un largo *impasse*, que lo puso en una situación de virtual suspensión, y no hay señales que hagan suponer que los involucrados en el conflicto volverán a encontrarse en el mediano plazo. En este escenario poco alentador, quizá conviene dirigir la mirada hacia la reforma aprobada el 26 de abril de 2001 y revisar lo que allí quedó pendiente, además de pensar en una estrategia que avance en “quitar los candados” puestos por los legisladores a la verificación de los derechos indígenas reconocidos, lo cual se traduciría –en un horizonte autonómico de largo plazo– en la reconstitución de los pueblos y la construcción de los sujetos que la hagan posible. La reforma que aquí se plantea no responde ciertamente a la expectativa indígena de lograr la “reforma de la reforma”, y mucho menos aspira a conseguir el establecimiento de un régimen autonómico o la refundación del Estado. Pensamos que las condiciones actuales del movimiento indígena panétnico carecen de la fuerza para llevarlo a cabo. Se asiste hoy en día a un avasallamiento de los derechos conquistados años atrás, sin que haya contraparte política indígena capaz de interpelarlo (Hernández, Paz y Sierra, 2004).

De cara a esos desafíos, la reforma al artículo 115 parece tener prioridad, toda vez que el ámbito municipal fue el espacio jurisdiccional que los legisladores definieron para realizar allí los derechos autonómicos reconocidos en la reforma de abril de 2001. Recordemos que el núcleo duro del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se concentra en el apartado “A” del artículo 2° reformado. Allí se enumeran los derechos reconocidos, al tiempo que establece la obligatoriedad de que tales derechos se concreten en el marco del municipio libre. Por su condición central, es oportuno in-

terrogarse sobre la pertinencia de esa decisión, e indagar sobre los alcances que la institución municipal vigente ofrece en la actualidad para ser el marco de regulación adecuado para que los derechos de libre determinación y autonomía indígena (que se presumía eran los propósitos de la reforma) puedan verse allí concretados. Con el fin de efectuar tal acercamiento, veamos qué dice al respecto la reforma: “A.- Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:...”⁵

A partir de aquí se enumeran siete fracciones que definen los derechos específicos que tendrían todos los pueblos indígenas de México en el ejercicio de sus derechos de libre determinación y autonomía:

- I) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regularización de sus conflictos internos...
- III) Elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno...
- IV) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad.
- V) Conservar y mejorar su hábitat...
- VI) Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades... [y]
- VII) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.⁶

Pero el siguiente párrafo, después de enunciar los derechos autonómicos, los acota de inmediato, señalando que sólo podrán ser reconocidos y legislados en las entidades federativas y realizados en el ámbito municipal:

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.⁷

⁵ “Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1°; se reforma el artículo 2°; se deroga el párrafo primero del artículo 4°; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, viernes 27 de abril de 2001, disponible en <gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/DictaLeyIndigena.html>.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Hasta allí quedaron enunciados los derechos reconocidos, pero no se dio el siguiente paso: reformar el artículo 115 constitucional, lo cual hubiera hecho posible que todos los derechos autonómicos reconocidos pudieran ser realizados. Y es aquí donde está el núcleo duro de la propuesta de reforma legislativa que se plantea en este trabajo. Para situar el tema que analizamos –evaluar los alcances del municipio libre como la institución adecuada para hacer efectivo allí el ejercicio de los derechos autonómicos indígenas–, buscaremos una breve respuesta a la siguiente pregunta: ¿Permite la institución del municipio libre en México que los pueblos indígenas puedan, en el ejercicio de sus derechos autonómicos, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica y política, y elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, los cuales son derechos que afirma reconocer la reforma constitucional?

Para aproximarnos, veamos cuáles son los alcances que los legisladores marcaron a los derechos autonómicos reconocidos en la reforma de abril de 2001. Estos alcances pueden verse claramente delimitados en el capítulo III, relativo a la “Valoración de la Minuta”, que antecede al texto de la reforma. En un fragmento se lee:



Las variedades sociales [de los pueblos indígenas] son complejas y varían según la cultura y la región.

Por ello son las Constituciones y las leyes de los Estados las que, en forma natural, deben hacer el reconocimiento de unos y otros de acuerdo con sus circunstancias particulares.

Tal reconocimiento sólo puede darse dentro del orden establecido por la Constitución, con respeto a las formas políticas vigentes, en especial el municipio libre.

El municipio libre es una institución flexible cuya organización permite una amplia gama de variantes. La expresión política natural de las comunidades se da en los municipios. Los Ayuntamientos están al alcance de las poblaciones indígenas para ser integrados con su representación. En ellos pueden aquéllas actuar de acuerdo con sus usos y costumbres que adquieren pleno reconocimiento constitucional y legal

[...]

La obligación básica es sujetarse y atenerse al marco constitucional...⁸

Ahora recordemos qué es lo que dice el marco constitucional al que deberán “atenerse” tales reformas:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será gobernando por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.⁹

Hasta aquí los textos legislativos. De su lectura, cuatro asuntos llaman la atención inmediatamente: 1) Que el único esquema de organización social, política y cultural que el artículo 2º reformado permite a los pueblos indígenas es aquel protegido por el municipio libre; 2) Que la única forma de gobierno local que la Constitución reconoce para todos los pueblos indígenas del país es la del ayuntamiento municipal; 3) Que las únicas autoridades que la Constitución reconoce son: presidente municipal, síndico y regidores; y 4) Que la única forma de elección de la autoridad local es mediante el mecanismo de las contiendas partidarias, con voto libre y secreto.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>>.

Ante tales precisiones, nuestra respuesta al cuestionamiento formulado anteriormente es que la institución del municipio libre, en su diseño actual, no permite la realización de los derechos autonómicos indígenas, en virtud de que ignora la diversidad de las formas de organización sociopolítica. Por ejemplo, entre otras cosas, impide el ejercicio del derecho al autogobierno indígena, pues determina una sola modalidad de gobierno local, que es la forma de organización del gobierno local en el nivel nacional. De este modo, al acotar la vigencia de los derechos reconocidos por la vía de la institución del municipio libre, los legisladores no tomaron en cuenta la complejidad de la diversidad cultural propia de las formas de gobierno indígena y las múltiples posibilidades que tiene la integración del ayuntamiento en esas sociedades.

Como puede observarse, con el requisito de realizar los derechos reconocidos por el vehículo del municipio libre, resulta obvio que los derechos autonómicos indígenas nacieron muertos, ya que el diseño del Estado mexicano, en tanto Estado-nación –y dentro de éste el municipio libre–, no da cabida a la diversidad del gobierno local, a la multiétnicidad y, en consecuencia, a admitir la legalidad de otras opciones de organización, integración y nombramiento de la autoridad, así como de la organización político-territorial, en lo relativo a la relación comunidad-cabecera, y otras limitaciones más.

Al delimitar los derechos de libre determinación y autonomía y subordinarlos al *corsé* del municipio libre, el estado de cosas se mantuvo igual que antes. Las prácticas de organización social y de gobierno de los pueblos indígenas quedaron de nueva cuenta fuera de la Constitución, porque ésta en realidad no se modificó. Así, cuando sobre la base de sus propias prácticas socioculturales ellos intenten hacer cumplir algunos de sus presuntos derechos autonómicos reconocidos en el artículo 2º constitucional, estarán actuando al margen de la Constitución, puesto que ésta no sufrió simultáneamente otras reformas (como la del artículo 115) que transformaran al Estado-nación y dieran cabida a la diversidad.

Entonces, ¿cómo dar pasos adelante en un escenario incierto, en donde el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y en concreto el reconocimiento de los derechos de libre determinación y autonomía allí plasmados ha dejado de estar en la agenda nacional y en la de los actores políticos relevantes en el país? En un ánimo gradualista, una senda viable es, en primera instancia, “quitar los candados” que los legisladores colo-

caron a la reforma del artículo 2º (Burguete, 2005), lo cual parece ser indispensable. Lo más urgente y posible es modificar el artículo 115 constitucional, para que el régimen monomunicipal del municipio libre sea sustituido por un régimen multimunicipal que admita la existencia de distintas formas de organización municipal y, dentro de éste, el reconocimiento de los municipios indígenas como un tipo particular.

Es posible afirmar que el municipio libre como forma de organización municipal universal es actualmente una institución que ya no contribuye al buen gobierno en nuestra nación, pues constituye un remanente del México integracionista. Incluso, puede ser considerado una imposición de un Estado centralista que ahoga la diversidad cultural de todas las regiones del país, portadoras de su propia especificidad sociopolítica. El diseño del municipio libre como única opción es homogeneizadora e integracionista por definición. No nos cabe duda de que en los albores del siglo XXI el esquema de una sola forma de organización del gobierno local en México está agotado, como lo está el modelo de Estado-nación del que es parte.

Municipio indígena y diversidad municipal: su incorporación a la agenda legislativa en México

La diversidad de la institución municipal en México es un tema que ha ocupado a los académicos municipalistas en los años recientes. Mauricio Merino destaca la importancia que adquirió el municipio en décadas pasadas al haber contribuido a la creación y consolidación del Estado mexicano, y al haber hecho posible procesos de transición a la democracia. Sin embargo, al comenzar el siglo XXI, sus capacidades para cumplir con sus obligaciones constitucionales se han estancado; ello se debe, según Merino (2004: 1), “en buena medida a las fallas de diseño institucional”. Tonatiuh Guillén, por su parte, advierte el carácter disolvente que tiene el municipio libre sobre la institucionalidad indígena. Desde su punto de vista, cada vez que las instituciones indígenas se adecuan al formato municipal, inevitablemente se produce “un costo erosionador” (Guillén, 2007: 345).¹⁰ Ambos autores coinciden en que es necesario revisar el diseño de la institución municipal y adecuarlo a las realidades nacionales caracterizadas por el pluralismo político y la diversidad cultural.

¹⁰ Años atrás, Guillermo de la Peña (1987) había llegado a conclusiones semejantes al comentar en un coloquio histórico realizado en El Colegio de Michoacán una ponencia presentada por Gonzalo Aguirre Beltrán, lo que dio como resultado un texto pionero en el análisis del municipio desde una perspectiva antropológica (volumen coordinado por Brigitte Boehm).

Los actores sociales concuerdan también con esas valoraciones. Las demandas indígenas planteadas en distintos foros, escenarios y movilizaciones desde la década de los ochenta, así como en las mesas de diálogo en San Andrés Larráinzar y en actos posteriores, han insistido en el reclamo de modificar la organización político-territorial del Estado-nación y reconocer la institucionalidad indígena. El reconocimiento del derecho de libre determinación y autonomía apunta en esa dirección. Establecer un régimen de autonomía (en las escalas comunal, municipal y regional) y reconocer a la comunidad como una entidad de derecho público son algunas propuestas para hacer realidad esos derechos.¹¹ Más recientemente, tanto organizaciones indígenas como de la sociedad civil han elaborado iniciativas para avanzar en el rediseño de la institución municipal, reconociendo su diversidad (de la Cruz, García y Córdova, 2006; Contreras *et al.*, 2006; Zapata, 2006).

Antecedido y alimentado por esos debates y propuestas, el tema de la diversidad municipal ha llegado al terreno legislativo. En 2005, la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom) elaboró una propuesta de reforma municipal en la que plantea incorporar el “principio constitucional explícito sobre la diversidad institucional municipal” y, dentro de éste, el reconocimiento de “la categoría de municipio indígena”. Agrega que:

Esta categoría jurídica requerirá definirse como un componente específico del ámbito municipal de gobierno, de consideración necesaria por los poderes estatales y federales cuando incidan en materia municipal. En segundo término, supone remitir a los constituyentes estatales los elementos para su definición y aquellos otros básicos relativos a su integración política, principios administrativos y de organización territorial (Iglom, 2004: 23).

En abril de 2007, el senador por Oaxaca Gabino Cué Monteagudo, del Grupo Parlamentario de Convergencia, presentó al pleno del Senado una propuesta de reforma al artículo 115 constitucional, para que en él se reconociera la diversidad municipal y diferentes tipos de municipios, como los “metropolitanos, urbanos, rurales, turísticos, indígenas, costeros, fronte-

rizos y mixtos”, que son las formas en que los municipios se clasificarían en el país, de acuerdo con su planteamiento.¹²

Colocado así el tema del reconocimiento del municipio indígena en la agenda legislativa, el primer reto al que tal propuesta se enfrenta es definir al sujeto jurídico del derecho, el municipio indígena, y puntualizar sus rasgos distintivos. Tal cosa no es empresa fácil. Hasta ahora en la literatura la noción de municipio indígena ha tenido por lo general un uso más sociológico y adolecemos de abordajes jurídicos. En las descripciones etnográficas, los municipios indígenas son aquellos municipios cuya población es considerada indígena, que despliegan emblemas identitarios “tradicionales”, y cuya autoridad local es representada como un “gobierno indígena tradicional”. Estas aportaciones, aunque son un punto de partida importante, no son suficientes a la hora de pasar a las definiciones jurídicas.

Por fortuna, hay autores que ya han trabajado en este terreno planteándose las mismas preguntas y han avanzado en algunas respuestas. Los académicos, municipalistas, organismos no gubernamentales y dirigentes indígenas de Oaxaca son, sin duda, los que más han contribuido a este debate. Desde la academia, un punto de inicio, en la década de los ochenta, son los textos de José Luz Ornelas (1987) y Fausto Díaz Montes (1987). Más recientemente, las publicaciones de Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez (2002, 2007) han atendido el tema. En cuanto a la producción de los intelectuales indígenas, un referente central son los aportes teórico-políticos construidos desde la teoría etnopolítica de la *comunalidad* (Maldonado, 2002). Respecto a los estudios etnográficos, son de gran valía las publicaciones, y en especial las etnografías, que coordinaron Barabas y Bartolomé (1999) sobre la organización político-territorial de los grupos étnicos en Oaxaca. Todos ellos combinados –académicos, municipalistas, organismos no gubernamentales y dirigentes indígenas– han hecho (desde hace más de seis años) de la Escuela Municipalista de Oaxaca (EMO) (de la Cruz, García y Córdova, 2006) un espacio de creatividad analítica. Esta reflexión intenta aportar elementos a ese debate.¹³

¹¹ Estas demandas y propuestas emitidas desde las comunidades, pueblos y organizaciones indígenas al calor de los debates de los Acuerdos de San Andrés quedaron registradas en el volumen *El municipio en la consulta nacional sobre derechos y participación indígena* (Insol, 1997). Para las propuestas formuladas en la ANIPA, véase Ruiz (1999).

¹² “Proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, del senador Gabino Cué Monteagudo, 26 de abril de 2007, disponible en <www.monitorlegislativo.org/documentos/iniciativas/5627.doc>.

¹³ Un primer acercamiento a este tema se encuentra en Burguete, Díaz y Santín (2001).

Municipio indígena y municipio mayoritariamente indígena

Un primer punto en esta discusión es tratar de esclarecer cuál debe ser el espacio jurisdiccional sobre el que deberán tener lugar los derechos autonómicos reconocidos en el artículo 2º: ¿Es el municipio indígena o el municipio mayoritariamente indígena?, porque, como vimos antes, el municipio libre no lo es. Esta cuestión así planteada tiene sentido si nos remitimos a lo que quedó escrito en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. En esos documentos se estableció que el “municipio mayoritariamente indígena” es el espacio jurisdiccional en donde deben ser realizados los derechos autonómicos reconocidos.¹⁴ En los Acuerdos de San Andrés quedó dicho textualmente:

En los municipios con población mayoritariamente indígena, se reconocerá el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales y municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas [...] En particular, se reconocerán las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto. Los agentes municipales serán electos y removidos por los pueblos y comunidades correspondientes, y no designados por el Presidente Municipal [...] Deben respetarse los usos y costumbres que, en los pueblos y municipios mayoritariamente indígenas, definen tiempos específicos de duración de cargos (Hernández y Vera, 1998: 83).

Esta definición fue motivo de álgidos debates y rupturas en el posicionamiento de proyectos políticos autonómicos entre los actores participantes en los Diálogos de San Andrés. Héctor Díaz Polanco cuestionó que ésta fuera la jurisdicción base para la realización de los derechos autonómicos reconocidos, argumentando:

en la formulación adoptada se privilegia el carácter de la población (su condición indígena) para definir la naturaleza del municipio, en lugar de hacer hincapié en la forma de constitución y organización de éste, en sus competencias y facultades y, en fin, en su posición en un nuevo régimen federal y democrático [...] Aún así, quedaría pendiente el complicado asunto de la población no indígena en esos municipios con “población mayoritariamente indígena”, problema al que se ofrece una respuesta en el modelo pluriétnico de regiones y municipios *autónomos*, que está

ausente en los acuerdos. En otra hipótesis [...] se dejaría fuera de toda solución a una parte importante de la población indígena del país que no constituye mayoría en sus municipios. Al parecer, se ignoró este hecho (1997: 35).¹⁵

Conviene recordar que en los Acuerdos de San Andrés no se aclaró cuáles serían los criterios para distinguir a los municipios mayoritariamente indígenas, por lo que todo parece indicar que definir tal cuestión es un tema de interpretación jurídica. Si se usa el criterio demográfico, entonces serían mayoritariamente indígenas aquellos municipios que pudieran tener 50 por ciento y más. De ser así, el número de municipios con estas características en la esfera nacional es reducido. Al revisar la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), Jorge Hernández-Díaz (2002: 79) identificó que de los 2 437 municipios a los que esa encuesta se refiere, aquellos con más de 50 por ciento de hablantes de lengua indígena se reducen a 465 (casi 20 por ciento del total de municipios del país), concentrados en ocho estados: Oaxaca, con 231 municipios (de un total de 570); Yucatán, 68 (de 106); Puebla, 44 (de 217); Chiapas, 36 (de 118); Veracruz, 35 (de 212); Guerrero, 18 (de 81); Hidalgo, 12 (de 84); San Luis Potosí, 11 (de 58); y otros 10 municipios no especificados en su ubicación por el autor.

Para Hernández-Díaz, definir *municipio indígena* es problemático, y hacerlo sobre la base de criterios demográficos lo es aún más. Según el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, en casi todos los municipios de México habitan hablantes de alguna de las 56 lenguas indígenas tradicionalmente existentes en el país, y sólo en 29 de los 2 427 municipios registraron cero por ciento de población hablante de lengua indígena. De acuerdo con esa información, el autor se pregunta: “Si la población hablante de lengua indígena está distribuida a lo largo y ancho del país y casi todos tienen algún porcentaje de población hablante de lengua indígena, entonces ¿cuáles de ellos serían los municipios indígenas?” (Hernández-Díaz, 2002: 75). Menciona que, del total de municipios en el país, únicamente en 32 de ellos 99 por ciento de sus habitantes es hablante de una lengua indígena; y no existe un solo municipio en el que el total de su población la hable. Por lo que concluye: “Así que hablar de municipios indígenas con relación a la proporción de hablantes de una lengua indígena, es, por decir lo menos, problemático” (Hernández-Díaz, 2002: 75).

¹⁴ Para ver el debate más amplio sobre lo discutido y acordado en San Andrés con relación al municipio, véase González (2000).

¹⁵ En lo personal, como un actor posicionado en ese debate, la autora se adhirió a la propuesta desarrollada por Héctor Díaz Polanco en torno a la creación de un régimen autonómico que reconociera tres niveles (jurisdicciones) para la realización de los derechos autonómicos: la región, el municipio y la comunidad.

Otros autores, con criterios y fuentes distintos, evalúan que la cantidad de municipios indígenas alcanza a la tercera parte del total de municipios en el país. El Instituto Nacional Indigenista (INI) elaboró en la década de los noventa una tipología sustentada en la información del Censo de Población de 1990. Allí estableció que “las localidades indígenas eran aquellas cuya población tuviera 30 por ciento o más de hablantes de lengua indígena. También se definió que los municipios indígenas eran aquellos que tenían 30 por ciento o más de población indígena estimada” (Embriz y Ruiz, 2003: 90). La estimación municipal se realizó sobre la base de las localidades. Al respecto los autores apuntan:

Nuestro país tiene una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados. Los pueblos indígenas habitan una superficie que abarca la quinta parte de ese territorio y se distribuyen en 17 538 localidades. Los indígenas viven casi en toda la República mexicana y se ubican principalmente en 803 municipios indígenas, es decir, en la tercera parte de los municipios del país (Embriz y Ruiz, 2003: 96).

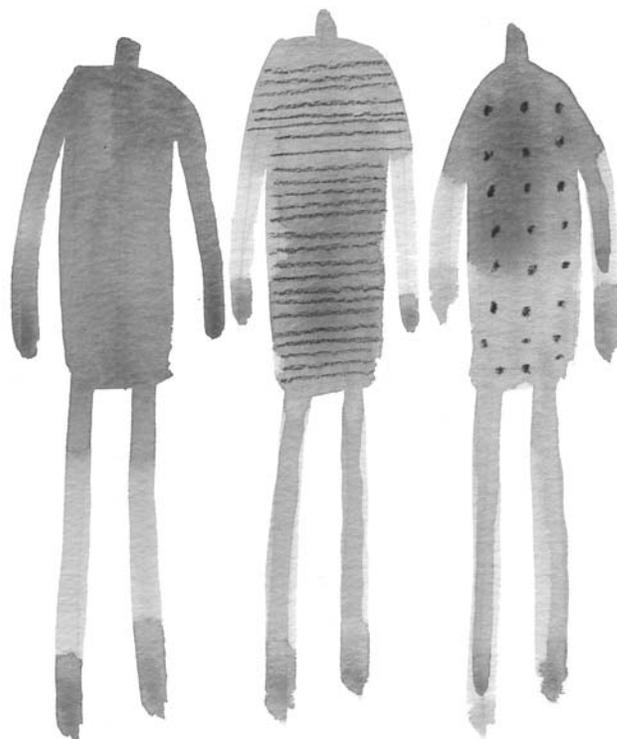
Desde esta perspectiva, habría en México 803 municipios indígenas, cifra que no coincide con las fuentes de Hernández-Díaz.

El criterio demográfico arrastra otras complejidades. En primer lugar, existe la duda sobre la pertinencia del registro de hablantes de lengua indígena como el indicador más adecuado para dar cuenta de la identidad étnica indígena, ya que lo reduce a un criterio poblacional, limitación que se agrava por la calidad de los datos que los censos de población arrastran en esta materia (Valdés, 2003). Además, el criterio demográfico de hablantes de lengua indígena (HLI) tiene la agravante que omite considerar que la adscripción a una identidad indígena no pasa, necesariamente, por el requisito de ser hablante de una lengua indígena, pues la autoadscripción puede tener igual o semejante peso, tal y como lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sin embargo, no podemos ignorar que la lengua propia (llamada indígena) representa, por sí misma, el símbolo más próximo, y es constituyente de identidad y diferenciación entre los diversos grupos étnicos indígenas y frente a los otros que no lo son (Sandoval, 2002). Por su importancia, quizá habría que considerar a la variable lingüística parte de un cuadro más complejo para la construcción de las identidades étnicas dentro de las jurisdicciones municipales. Pero, ciertamente, no reducirlo a ella con criterios cuantitativos. En estas definiciones, la autoadscripción parece tener mayor relevancia. En Chiapas, en la coyuntura abierta por la

rebelión zapatista, la autoadscripción ha sido el principal criterio al que han recurrido los actores políticos. Un ejemplo es el caso del autodenominado municipio indígena de Nicolás Ruiz en Chiapas. Sin registrar hablantes de lengua indígena en el Censo de Población (aunque con un pasado histórico de hablantes de lengua tseltal), los actores políticos locales, en su estrategia de lucha al constituirse como un municipio autónomo adherido al EZLN, se autodenominaron un “municipio indígena” (Speed y Moreno, en prensa). Como éste, otras localidades, la mayoría ubicadas en territorios de colonización, declararon, integraron e instituyeron municipios autónomos. En esas jurisdicciones se reinventaron identidades, se resignificaron sus instituciones, se revitalizaron sus “usos y costumbres”, y se autoadscribieron como “municipios indígenas” (Carlsen, 1999).

En este contexto, la delimitación del criterio cultural como distintivo para definir al municipio mayoritariamente indígena parece también tener problemas. Si se toman como base las variables culturales, esta delimitación crearía un campo polémico. Ya que, como suele ser frecuente, no todos los habitantes de un municipio se asumen o se adscriben a “una cultura indígena” como un todo discreto, de la misma forma que no todos hacen suyas las prácticas y discursos que eventualmente pudieran “caracterizar” a una cultura indígena (al menos discursivamente así planteada por un grupo) dentro de un municipio determinado. Numerosas



investigaciones han dado cuenta de la diversificación interna, y de las distintas formas de ser y asumirse indígena; diversificación que se vuelve más compleja e inconstante cuando se cruzan variables de género o de edad, o por las transformaciones que se producen en la cultura y en la identidad debido a cambios religiosos y políticos, y por la inserción a la economía global, como los procesos migratorios. De este modo, es inquietante ajustar “lo indígena” a un catálogo de rasgos, valores, prácticas y costumbres que pueden ser calificados, a priori, como condicionantes de una adscripción étnica específica.

Por estas limitaciones, es poco probable que pueda concluirse que existan municipios mayoritariamente indígenas como resultado de la suma o resta de ciertos rasgos, valores, prácticas, usos y costumbres, e incluso instituciones, considerados distintivos de una cultura determinada. En efecto, esas definiciones pueden ser formuladas discursivamente por actores políticos, lo cual es legítimo en sus luchas y posicionamientos políticos. Pero conviene, para el análisis, verlo de esa manera y comprender su alcance.¹⁶ En todo caso, cada una de las variables que se pongan en juego en el terreno de los hechos será ponderada de manera estratégica por los sujetos colectivos indígenas en su puja por el reconocimiento, en un contexto de definiciones políticas y de luchas por el control político de las instituciones del Estado.

En resumen, de ser mantenido el acuerdo firmado en San Andrés en cuanto a identificar al municipio mayoritariamente indígena como el espacio jurisdiccional en donde deberán realizarse los derechos autonómicos, los alcances podrían quedar limitados a 465 municipios en el país, o quizá, en el mejor de los casos, a 803, según la fuente, mientras que en el resto—en los más de 2 000—no tendrían cobertura legal. Por lo tanto, pareciera conveniente suprimir la noción de *mayoritariamente* indígena, ya que los criterios que conducen a cuantificar a la población indígena dentro de una jurisdicción municipal impiden avanzar en otras definiciones. Pero si convenimos en que tal solución es necesaria, ¿cuáles serían esos criterios? ¿Por dónde más debemos explorar su definición? Quizá habría que remitirse al origen de este debate.

Jurisdicción municipal indígena y campos de interlegalidad

El debate contemporáneo sobre el municipio indígena inicia en los primeros años del siglo xx. Al estudiar la configuración étnica en el altiplano mesooccidental en Guatemala, en la década de los treinta del pasado siglo, Sol Tax concluyó que “el municipio es la unidad cultural básica entre los indígenas de Guatemala” (1996: 89). Advertía que en ese país el municipio es la división étnica cardinal, y cada uno de ellos coincide con un grupo cultural: “Desde el punto de vista de los indígenas mismos, la gente de cada municipio constituye un grupo único, unido por la sangre y la tradición y que difiere de todos los demás en su historia, lengua y cultura” (Tax, 1996: 99). Dicho en otros términos, en el altiplano mesooccidental en Guatemala, a cada municipio correspondía un grupo étnico, y cada grupo étnico tenía un municipio y de éste su gentilicio y su identificador étnico básico. Conviene hacer notar que los vínculos tan estrechos entre municipio y grupo étnico que Tax identificó en Guatemala eran resultado de los procesos de configuración del Estado en ese país. La República de Indios y sus instituciones de gobierno habían prolongado sus huellas básicas durante el siglo xix mediante la figura de las alcaldías indígenas. Con base en la legislación colonial, el cuerpo de autoridades era el cabildo indígena, conformado por alcaldes y regidores, en número de acuerdo con la población. Sin embargo, en los hechos, el cabildo indígena se integró siempre de manera “ampliada”, es decir, incorporando a algunos de los liderazgos prehispánicos con los nombres de gobernador, principal o cacique. Su número aumentaba o decrecía en la medida en que la administración colonial lo demandaba o las luchas indígenas lo negociaban. Así, en la mitad del siglo xvi, el número de miembros del cabildo indígena se elevó al incorporarse las figuras de escribano, alguacil y mayordomo, entre otras (Barrios, 2001: 76-79).¹⁷

Después de la independencia de España, la organización del cabildo indígena no se modificó sustancialmente en Guatemala. Hubo más bien una suerte de prolongación del mismo. Esto fue posible porque, distinto de México, las dos repúblicas coloniales (la

¹⁶ Una revisión y una reflexión sobre las prácticas y discursos que se despliegan para “gobernar (en) la diversidad” desde jurisdicciones que se autorrepresentan y son representadas como indígenas pueden verse en uno de los capítulos introductorios del libro “Gobernar (en) la diversidad” (Burguete, en prensa a).

¹⁷ Al referirse a la coexistencia de las “dos repúblicas” en Guatemala, Lina Barrios (2001: 75) afirma: “Durante la Colonia, se llamó cabildo al gobierno de los pueblos de indígenas; incluso en la mayoría de los idiomas mayas de Guatemala, la palabra que significa la municipalidad es siempre un vocablo mayanizado de cabildo, ya sea ‘cabilta’ o ‘cabilto’. Únicamente a la junta de la corporación municipal se le llamó así [...] En cambio, a los gobiernos de las ciudades y villas de españoles se les denominó ayuntamiento”.

República de Indios y la República de Españoles) mantuvieron su jurisdicción mediante el establecimiento de dos alcaldías diferenciadas por el perfil étnico de la población: la alcaldía indígena y la alcaldía ladina, que se integraba por alcaldes y regidores étnicamente significados;¹⁸ lo que en los hechos condujo a la continuidad del cabildo en la municipalidad indígena.

Igual sucedió en la primera mitad del siglo xx. Los cargos en la municipalidad indígena continuaban siendo los alcaldes, regidores, alguaciles y otros funcionarios (Barrios, 2001: 185). Esta forma de organización del gobierno local fue lo que Tax estudió y caracterizó como municipio indígena, que eran, sin duda, las viejas repúblicas de indios y los gobiernos indígenas que se habían reconfigurado durante el siglo xix bajo el modelo de la alcaldía indígena. Por esta continuidad, el autor no tuvo mayores dificultades para nombrar los municipios indígenas, toda vez que éstos así existían, incluso, como categorías jurídicas (como municipalidades indígenas),¹⁹ lo que por cierto no sucedió en México.

Como sabemos, aquí no se produjo tal continuidad, por el contrario, desde el Estado se trabajó para producir su ruptura; aunque en un primer momento la formación del municipio en nuestro país no fue un proceso uniforme pues no era un tema incorporado en las constituciones de 1824 y 1857, sino que correspondió a las legislaturas de los estados regular la vida municipal (Mendoza, 2007: 151). No obstante, poco a poco, sobre todo a lo largo del siglo xix tardío (con el triunfo de los liberales que decretaron la igualdad ciudadana), fue configurándose la unicidad de las instituciones en el territorio nacional, diluyendo instituciones y normas del pasado colonial (Hernández Chávez, 1993). A diferencia de Guatemala, en México no hubo municipalidad indígena ni en el siglo xix ni en el xx. El naciente Estado-nación mantuvo su vocación integracionista, no sin enfrentar la lucha y la resistencia indígena por recuperar el gobierno local étnicamente significado (Reina, 1984).

En el curso del siglo xix, en medio de un conflicto nacional, los antiguos pueblos de indios lucharon por encontrar acomodamientos para que sobreviviera el cabildo como gobierno indígena.²⁰ La mayoría de ellos lo hizo reconfigurándolos y refugiándolos en la denominación de autoridades tradicionales; mientras que a sus formas de organización social y política, y a la regulación social local, se les cobijó con el recurso jurídico de los usos y costumbres. En algunos casos, el cabildo indígena se mantuvo abrigado bajo otras instituciones, por ejemplo los cargos religiosos (Rivera, 1998; Ventura, 2006). A los modos en que cada “gobierno tradicional” se constituyó como resultado de sus articulaciones con las otras esferas de autoridad y de ascenso en los cargos, es decir de elección y nombramiento de las autoridades locales, la antropología le ha llamado sistema de cargos, el cual conlleva una manera específica de organización del poder local y de reglas que regulan el ascenso y el acceso al poder político local, que integra complejas redes de articulación en el que participan varias decenas de personas y cargos (Korsbaek, 1996).

Embarcados por esta historicidad, los sistemas de cargos son instituciones socialmente construidas en entornos culturales específicos, de lo cual resulta que siempre sean distintas entre sí.²¹ En este sentido, cuando Eric Prokosch analizaba una decena de monografías elaboradas en la primera mitad del siglo xx que abordaban el tema de los gobiernos indios tradicionales en municipios del altiplano chiapaneco, buscando identificar coincidencias y diferencias entre ellas, concluyó: “En estas diez comunidades no hay dos gobiernos que sean idénticos. Casi todos los cargos tienen títulos españoles, o títulos que se derivan del español, pero no hay dos gobiernos en que los cargos sean los mismos” (Prokosch, 1973: 152). Pese a esa diversidad en la forma, esos ayuntamientos coincidían en el nombre de los cargos, aunque diferían en cuanto a su número, funciones y formas de organización. Las similitudes y divergencias que identificó Prokosch parecen

¹⁸ La Constitución guatemalteca de 1825 reconoció tres tipos de alcaldías: la indígena, la ladina y la mixta; en esta última coexistían la alcaldía de indígenas y la de ladinos (Barrios, 2001: 147-157). Un acercamiento histórico a relaciones interétnicas dadas en el marco de la alcaldía de Tecpán en el Departamento de Chimaltenango lo realizó Edgar Esquit (2002). Importa destacar que la “doble alcaldía” no respondía a una política de reconocimiento de la diversidad, sino a una forma institucionalizada de marcar la diferencia con un trasfondo de exclusión y racismo.

¹⁹ La alcaldía indígena fue debilitándose progresivamente. En un contexto de violencia y gobiernos dictatoriales en ese país, y con cambios legislativos orientados a hacer mixtas las alcaldías, se condujo al deterioro de la institucionalidad del cabildo indígena. En estas condiciones se llega a final del siglo xx. Posterior a la firma de la paz en 1994, se da inicio a un proceso de reivindicación de las alcaldías indígenas y se lucha por su reconocimiento legal (Barrios, 2001: 228).

²⁰ Al estudiar el proceso de transición de cabildo a ayuntamiento durante el siglo xix en la Huasteca hidalguense y veracruzana, Antonio Escobar registra la persistencia de algunos cargos del viejo cabildo indígena: “a partir de la constitución gaditana de 1812 y retomada en 1820, la cual intentó y casi logró la desaparición de los gobiernos y territorios indios. Si bien, el intento jurídico se concretó en algunas regiones de la Nueva España, en otros, como en las Huastecas, la sobrevivencia de la representatividad política indígena ha continuado hasta la actualidad en forma de regidores o ‘pasados.’” (1996: 2-3).

²¹ A estas conclusiones ya habían llegado Chance y Taylor en la década de los ochenta (1987).

mostrar los límites de la variación, pues aunque las configuraciones posibles son múltiples, su cantidad es finita por el número de cargos (gobernadores, alcaldes, regidores y mayores) que se pueden combinar. Ya que todos ellos fueron traídos desde los viejos cabildos coloniales (más otros incorporados en el siglo XIX y XX en su acomodo con las instituciones nacionales) y permanecen vigentes como gobiernos tradicionales.

La historia de las luchas indígenas en México durante los siglos XIX y XX han tenido en sus causas de movilización la consecución (muchas veces la restitución) de sus poderes locales mediante la figura del municipio (Burguete y Torres, 2007a). El Estado mexicano ha aceptado municipalizar los territorios indígenas, pero no como una forma de reconocimiento, sino como una política de integración.²² En los dos primeros tercios del siglo XX, el municipio fue un recurso usado desde las políticas integracionistas. Gonzalo Aguirre Beltrán, el antropólogo indigenista, visibilizó la importancia que el municipio libre tendría en la cruzada integracionista:

Esta integración ha sido una de las motivaciones vehementes de la Revolución [...] Una de las medidas de mayor trascendencia fue la de otorgar a las comunidades (indígenas) una autonomía de gobierno dentro de los módulos generales fijados por la Constitución al erigir el municipio libre. La mayoría de las comunidades indígenas, su gente y el territorio que ocupa, constituyen en la actualidad municipios libres (1991: 17).

Aguirre Beltrán no ignoraba que la instauración del municipio libre tenía la consecuencia de eliminar a los gobiernos indígenas considerados como “propios” (Bonfil, 1987). Así lo dijo:

La Revolución, no obstante el aparente fracaso del municipio libre en estas comunidades, sostuvo como meta invariable la forma de gobierno por ella elegida y negó a dichas comunidades el derecho a gobernarse conforme a sus patrones tradicionales. Esta política puede parecer incongruente a quien ignore que el movimiento revolucio-

nario de México persigue como objetivo primordial la integración de una comunidad nacional en que todos sus miembros participen de los beneficios de una cultura común. Al contradecir la ficción liberal de la igualdad de los mexicanos la Revolución sacrificó, además, el principio de libre determinación de los pueblos para regirse conforme a sus propios patrones, pues consideró más valiosa meta la consecución de la unidad nacional como requisito ineludible en el logro de un progreso efectivo y de un modo de convivencia mejor (Aguirre Beltrán, 1991: 55-56).

Pese a esa voluntad estatal, al constituirse en las jurisdicciones indígenas el municipio adquirió características distintas a las programadas desde los planes de gobierno, a lo que Aguirre Beltrán identifica atrás como un “fracaso”. Por haberse conformado de una manera clandestina, los gobiernos indígenas y su institucionalidad buscaron acomodos para su sobrevivencia, representando un campo jurídico-político ad hoc para cada caso, demarcando una jurisdicción étnica, que a veces han tenido el reconocimiento gubernamental como municipios; pero en otras ocasiones esas jurisdicciones son colocadas en el rango de unidades submunicipales. Estas jurisdicciones suelen constituirse en campos de interlegalidad (entendida ésta como “entrecruzamientos de órdenes jurídicos”),²³ territorialidad en donde se produce la apropiación social y la significación del espacio comunal/municipal y sus instituciones de gobierno.

En su esfuerzo histórico por su permanencia, muchas veces los cabildos coloniales se fragmentaron en múltiples partes y, con frecuencia, cada una de las localidades que quedaron adscritas dentro de un municipio (como agencias municipales o comisarías) establecieron su propio cuerpo de autoridades, amalgamados con los cargos religiosos, agrarios y del ayuntamiento constitucional; de lo que resultaron esquemas complejos de articulación político-territorial del municipio, con vínculos densos entre cabeceras y localidades. Esta forma de configuración es particularmente importante en municipios oaxaqueños, como lo han documentado María Cristina Velásquez (2000), Jonathan Fox (2007),

²² La creación de municipios como políticas de integración de los pueblos indígenas a la estructura del Estado-nación no forma parte del pasado, sino que prevalece en nuestros días, pese a los discursos multiculturalistas. En tres estudios de caso que hemos realizado sobre procesos de remunicipalización en Chiapas –San Juan Cancuc (1989) (Burguete, 2004), y Aldama y Santiago el Pinar (1999) (Burguete y Torres, 2007a y b), se ha observado cómo al instaurarse los nuevos municipios desplazan al viejo cuerpo de autoridades entonces vigentes (el kawilto, integrado por gobernador, alcaldes, regidores y mayores) para instituir arriba de ellos la institucionalidad del municipio libre (Burguete, 2007b). Este proceso fue ponderado por Tonauih Guillén (2007), quien reflexiona alrededor de la vigencia del “paradigma integracionista” en los procesos de remunicipalización. En este tenor, véase la introducción que realizaron Hirineo Martínez Barragán, Luís Ramírez Sevilla (QEPD), Héctor Raúl Solís Gadea y María Basilia Valenzuela, coordinadores del libro *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas* (2007), así como el capítulo de María del Carmen Ventura (2007) en el mismo volumen.

²³ De acuerdo con Boaventura de Sousa Santos (1987 y 1995) y siguiendo a María Teresa Sierra (2004).



Francisco López Bárcenas (s/f), Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez (2007), Benjamín Maldonado (2002), y José Luz Ornelas (1987), entre otros. Ahí, cada localidad fue configurándose como una comunidad étnica, que casi siempre se asumió y se construyó como étnicamente diferenciada frente a las otras localidades (en realidad comunidades étnicas) vecinas, y muchas veces en tensión con la cabecera municipal, no obstante que esta última pueda ser también indígena.²⁴ Así las cosas, es posible que varios de los 465 municipios que podríamos llamar mayoritariamente indígenas sobre la base del criterio demográfico visto con anterioridad no configurarían en realidad un municipio indígena, sino otro tipo de municipio, que pareciera lo más correcto llamar *municipio indígena multicomunal* o *municipio indígena mancomunado* y no municipio indígena a secas, ya que esta noción presume unicidad étnica. Más adelante volveremos sobre estas concepciones de municipio como variantes del municipio indígena.

En su proceso de construcción, los municipios constituidos encima de las jurisdicciones étnicamente significadas entretejieron un tejido denso, que incluye comunidad agraria, ciudadanía comunal y autogobierno indígena, vínculos que articulados integran la jurisdicción municipal indígena. En años más recientes, las luchas por defender la jurisdicción indígena se sitúan en el terreno municipal, pues la mayoría se ha constituido como municipios (o lucha por su reconocimiento, ya sea al declararse municipios autónomos o mediante la remunicipalización), por lo que el debate político se ubica en el terreno municipalista.²⁵ Sin embargo, conviene apuntar que éstas no son sólo reivindicaciones municipalistas, sino demandas argumentadas en gramática autonómica, en la lucha por la libre determinación de los pueblos (Burguete, 2007a).

Visto así, todo parece indicar que el llamado municipio indígena es en realidad el mismísimo municipio libre (enterrando sus raíces en la República de Indios y el ayuntamiento decimonónico), pero constituido

²⁴ Por ejemplo, al documentar la organización de un “sistema de cargos” en la agencia municipal de Santa Rosa Caxtlanhuaca, en el estado de Oaxaca, López Bárcenas (s/f: 78-81) refiere que los habitantes y las autoridades no aceptan que su clasificación político-administrativa de “agencia municipal” se traduzca como subordinada a la cabecera. Y que se autoadscribe como un “pueblo”; reconocimiento que también le da a los otras agencias vecinas, incluyendo la propia cabecera.

²⁵ A este tipo de luchas políticas que Danièle Dehouve (2001) estudió en la Montaña de Guerrero la autora le ha llamado *geopolítica indígena*. Estas luchas también han sido documentadas por Carlos Andrés Rodríguez (2005) para el mismo estado de Guerrero. En tanto, algunos acercamientos a los municipios de la Meseta Tarasca de Michoacán los ha realizado Luis Vázquez (1986). Este entrecruzamiento denso que constituye la jurisdicción indígena está presente también en otras realidades latinoamericanas. Cfr. Burguete (en prensa a).

sobre una jurisdicción etnizada. Por lo tanto, el municipio indígena es la manera concreta como fue constituyéndose la institución municipal sobre territorios étnicamente significados, en donde su población y su gobierno (o por lo menos un segmento de ella) se autoadscriben y reivindican como indígenas.

Se puede afirmar que los municipios indígenas son jurisdicciones municipales que han sido sometidas a un proceso de etnización en una historia de larga, mediana y corta duración (Braudel, 1989). La etnización de una jurisdicción es una batalla simbólica que se logra al combinar luchas de grupos colectivos que se autoadscriben y son adscritos como diferentes, que politizan esa identidad frente a *los otros* de su entorno y también frente al Estado, reclamando derechos de autodeterminación política, y produciendo con ello la semantización étnica de un territorio, que se convierte de este modo en una jurisdicción etnizada. Es probable que la autoadscripción como “municipio indígena” irrumpa con mayor frecuencia en jurisdicciones en donde haya en la actualidad (o haya habido antes, y que esté en la memoria politizada) hablantes de lengua indígena; pero este requisito no es indispensable, como lo evidencia el caso de Nicolás Ruiz en Chiapas (Speed y Moreno, en prensa). También es factible que en la batalla simbólica por su visibilización política su población muestre emblemas identitarios, pero éstos no tienen que ser necesariamente “tradicionales”. En todo caso, pueden ser tradiciones reelaboradas o “tradiciones inventadas”.²⁶ De igual manera, la jurisdicción municipal puede estar asentada en tierras que se reclamen como territorios indígenas, con un pasado histórico (historicidades de larga y mediana duración). Pero también pueden ser nuevas zonas de colonización (como los municipios autónomos en la Selva Lacandona de Chiapas, con historicidades de mediana y corta duración).

Lo relevante es que esas jurisdicciones se encuentren inscritas en una tendencia de etnización, mediante complejos procesos de semantización étnico-territorial. La clave para que todo ello suceda es que, en una coyuntura política específica (como la que ahora se presenta, producto del cruce entre los procesos de descentralización, el cambio político, la reforma del Estado, la globalización, la expansión del capital imperial, y las políticas multiculturales), la población y el gobierno (o un segmento de ellos) de una jurisdicción municipal determinada se autoadscriban como indígenas y decidan declararla y reclamarla como un municipio indígena.

Acercamientos hacia una posible tipología

Hasta aquí, podemos apuntar que la diversidad de formas como el municipio libre fue configurándose en las regiones indígenas de México porque se constituyó en campos de interlegalidad, espacios de negociación en donde se producía la reelaboración del perfil de los cargos y las funciones, adecuándolas a las necesidades locales. En estos campos se le disputó al Estado la apropiación del gobierno local, y en algunos casos se logró que el municipio constitucional encarnara de una manera culturalmente diferenciada, y que hoy muchos de ellos se autorreclamen municipios indígenas. En la larga historia del municipio, que viene desde las “dos repúblicas”, pasando por la municipalidad decimonónica, hasta el municipio libre, éste ha sido una estructura estructurada, que a su vez ha sido estructuradora de los gobiernos indígenas, instituciones que, como hemos visto, no son homogéneas en su configuración, situación que plantea un desafío para su reconocimiento.

Creemos sensato pensar que en realidad no existe un único diseño de lo que debemos entender por municipio indígena, ni tampoco de sus modalidades de funcionamiento o conformación. Por lo tanto, la diversidad en la integración y el funcionamiento del gobierno indígena y del municipio se presenta como rasgo distintivo. Por ello, pareciera que la figura jurídica más adecuada para su reconocimiento es la de municipios indígenas, lo que pluralizaría tal reconocimiento. La idea es que si se acepta que los municipios indígenas son una categoría jurídica, dentro de ella podrían quedar tanto aquellos municipios indígenas que presumirían una integración monoétnica (o por definir, según la autoadscripción de los sujetos etnopolíticos que así lo reivindiquen), como los municipios indígenas multicomunales o mancomunales, que serían aquellos en donde coexistirían múltiples comunidades étnicas y gobiernos indígenas o con distintas formas de articulación entre sí, en el interior de una misma jurisdicción municipal, y que tendrían una forma de organización política descentrada o policéntrica, como es frecuente en Oaxaca, Guerrero (Dehouve, 2001; Rodríguez, 2005) y Michoacán (Vázquez, 1986; Ventura, 2007), entre otros estados. Cabe destacar que en un escenario de negociación con el EZLN, esta clase de municipio policéntrico podría ofrecer una primera pista para establecer el reconocimiento de los municipios autónomos zapatistas en Chiapas, y de esta forma otorgar la legitimidad de estos gobiernos paralelos de

²⁶ En el sentido de Eric Hobsbawm y Terence Ranger (2002).

facto mediante un diseño de municipio que funcione en una organización político-territorial en donde coexistan distintas “cabeceras” dentro de una jurisdicción municipal. Así, la remunicipalización no sería la única salida, como los gobiernos federal y estatal han ofertado a los zapatistas (Burguete, en prensa b y 2005).

Además, al pluralizarlo, identificar a los municipios indígenas como categoría jurídica y como piso territorial para realizar los derechos autonómicos contenidos en el artículo 2º constitucional permitiría, por ejemplo, incluir dentro de esta categoría jurídica la figura de los municipios pluriétnicos, como un estilo de configuración distinto del anterior, mediante el cual podrían encontrar el reconocimiento que reclaman las múltiples formas posibles de acomodados, negociaciones y articulaciones entre las cabeceras mestizas y las unidades submunicipales étnicamente significadas. De este modo, se dejaría abierta la posibilidad a *nuevos* municipios pluriétnicos que por motivos de migración contienen (o contendrán) distintas identidades étnicas, que eventualmente podrían pugnar por su aceptación como actores políticos étnicamente visibilizados. Asimismo, el municipio pluriétnico daría cabida a la innovación política y a la reconstitución de las identidades étnicas indígenas, que hoy en día irrumpen con particular vigor, cuando municipios cuyo ayuntamiento había estado en manos de mestizos o ladinos han pasado a manos indígenas, en el marco de luchas ocurridas en el campo de la democracia electoral (Burguete, 2007b).

A manera de conclusiones: municipios indígenas y régimen multimunicipal, una ruta crítica

Sin menoscabo de las iniciativas de actores políticos que buscan efectuar otras reformas constitucionales en la lucha por la instauración de un régimen autonómico, así como de quienes plantean la necesidad de la “reforma de la reforma al artículo 2º” o del reconocimiento de la “comunidad como entidad de derecho público”,²⁷ esta propuesta se inscribe en la lógica de viabilizar la realización de derechos ya reconocidos en la Constitución. La reforma al artículo 115 que sustituya al régimen monomunicipal del municipio libre por un régimen multimunicipal tiene como propósito “quitar los candados” que los legisladores pusieron al artículo 2º. Pero junto con ello contribuiría también a

“quitar los candados” que los negociadores colocaron a los Acuerdos de San Andrés, al obstaculizar los caminos para la autonomía, cuando delimitaron al municipio mayoritariamente indígena como la jurisdicción territorial en donde deberían verificarse los derechos autonómicos acordados en la negociación. El reto que ahora queda es imaginar formulaciones que no restrinjan a los sujetos de derechos, sino que, por el contrario, incluyan toda configuración étnica posible.

Como se intentó demostrar en este trabajo, los criterios demográficos y las variables culturales determinadas a priori no parecen ayudar a perfilar los rasgos de lo que debería entenderse por municipio indígena, de lo que resulta que la autoadscripción es el primer registro para tomar en cuenta. Un municipio cuya población (así sea una parte de ella) se autodenomina indígena y que reclama su reconocimiento como tal tiene el derecho de dar los contenidos etnopolíticos a su exigencia, y ningún actor social o político tendría el derecho de imponer un solo diseño de municipio indígena o de autogobierno indígena, lo cual abre la puerta a la diversidad. Por esa diversidad, que es producto del proceso de cómo la institución municipal fue encarnando en las jurisdicciones territoriales indígenas, esta propuesta aboga en favor de que la categoría de municipios indígenas (en su formulación en plural) sea la que tenga validez jurídica. Dentro de ella cabrían varias configuraciones posibles, pero la variedad dependerá de la realidad municipal de cada una de las entidades federativas en donde los derechos autonómicos tendrán lugar y de los acuerdos políticos entre los actores en los municipios.

Una ruta crítica posible para su consecución plantea que, una vez concretada la reforma al artículo 115 constitucional, cada entidad federativa llevará a cabo la reforma constitucional estatal, en donde se reconocerá la diversidad municipal como principio político constitucional, y se procederá a elaborar una tipología fundamentada en un debate público, mediante consulta previa informada y acuerdos entre los actores locales. Se presume que cada entidad federativa elaboraría su propia tipología de municipios en su territorio y los regularía por medio de su Ley Orgánica Municipal. Asimismo, debe vigilarse que dicha clasificación no sea pretexto para un uso discriminatorio, lo que podría acotarse en una Ley Nacional del Municipio Libre, que regule las garantías constitucionales del municipio.²⁸ Establecida la tipología, cada jurisdicción

²⁷ En realidad, el reconocimiento de la comunidad como entidad de derecho público se complementa con el del municipio indígena multicomunal. Ambos reconocimientos se inscribirían en una estrategia orientada a contribuir al fortalecimiento de la articulación político-territorial en el municipio, con lo que podría prevenirse la atomización extrema que el reconocimiento de la comunidad como entidad de derecho público eventualmente pueda decantar.

²⁸ Rendón (2005) ha insistido en la importancia de que se elabore una Ley Reglamentaria del artículo 115 municipal para resguardar los derechos ciudadanos y municipales.

municipal podrá, con base en sus propios diálogos y acuerdos políticos, decidir autoadscribirse a alguna de las categorías abiertas. Habrá quienes no quieran hacerlo, y no podrá obligárseles. Su adhesión dependerá de las ventajas que tal autoadscripción traiga consigo. Pero también se parte del supuesto de que toda jurisdicción municipal es susceptible de vivir procesos de etnización y, en consecuencia, de autoadscribirse a algún tipo de municipio diferenciado, hoy y mañana.

Bibliografía

- AGUILAR ORTIZ, HUGO Y MARÍA CRISTINA VELÁSQUEZ
 en prensa "La comunalidad: un referente indígena para la reconciliación política en conflictos electorales municipales en Oaxaca", en Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (coords.), *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación descolonizada*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO
 1991 *Formas de gobierno indígena. Obra Antropológica IV*, Universidad Veracruzana/Instituto Nacional Indigenista (INI)/Gobierno del Estado de Veracruz, México, 3ª ed. del Fondo de Cultura Económica (FCE).
- ANAYA MUÑOZ, ALEJANDRO
 2006 *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México*, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés, México.
- BARABAS, ALICIA Y MIGUEL Á. BARTOLOMÉ (COORDS.)
 1999 *Configuraciones étnicas en Oaxaca. Perspectivas etnográficas para las autonomías*, vols. I, II y III, INI/Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), México.
- BARRIOS, LINA
 2001 *Tras las huellas del poder local: la alcaldía indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX*, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- BONFIL BATALLA, GUILLERMO
 1987 "La teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos", en *Papeles de la Casa Chata*, año 2, núm. 3, pp. 23-43 [CIESAS].
- BRAUDEL, FERNAND
 1989 *La historia y las ciencias sociales*, Alianza Editorial Mexicana, México.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI
 2004 "Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos", en Rosalva Aída Hernández, Sarela Pazy María Teresa Sierra (coords.) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 137-169.
 2005 "Municipio libre: candados constitucionales a la autonomía indígena. Por un régimen multi-municipal", en Miguel Bazdresch y Fausto Díaz (coords.), *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom), México, pp. 529-540.
 2007a "Chiapas: los peligros de la remunicipalización sin reforma municipal", en Hirineo Martínez Barragán et al. (coords.), *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, Universidad de Guadalajara (UdG), Guadalajara, pp. 411-459.
 2007b "Concejo Municipal en regiones indígenas pluri-étnicas de Chiapas (1994-1995): un recurso para la transición política en gramática autonómica", en Scott Robison, Héctor Tejera y Laura Valladares (coords.), *Poder, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I), México, pp. 209-264.
 en prensa a "Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo", en Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (coords.), *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación descolonizada*, CIESAS.
 en prensa b "Microetnicidad en gramática autonómica en el altiplano de Chiapas. Municipio y gobiernos paralelos en Chenalhó", en Natividad Gutiérrez Chong (coord.), *Estados democráticos y autonomías. España, Bolivia, Ecuador y México*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI, FAUSTO DÍAZ Y LETICIA SANTÍN
 2001 "Municipios indígenas y diversidad municipal", en 2º Congreso Iglom. Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom), disponible en <www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa6/mpioindigenayabstract.html>.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI Y JAIME TORRES BURGUETE
 2007a "Aldama: disputas por la restitución de una municipalidad", en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (coords.), *La remunicipalización en Chiapas: la política y lo político en tiempos de contrainsurgencia*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 91-134.
 2007b "Remunicipalización en Santiago el Pinar: un empoderamiento acotado", en Xochitl Leyva y Araceli Burguete (coords.), *La remunicipalización en Chiapas: la política y lo político en tiempos de contrainsurgencia*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 135-171.
- CARLSEN, LAURA
 1999 "Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición", en *Chiapas*, núm. 7 [disponible en <www.revistachiapas.org/No7/ch7carlsen.html>, consultada el 23 de febrero de 2005, Ediciones Era/Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México].
- CHANCE, JOHN Y WILLIAM B. TAYLOR
 1987 "Cofradías y cargos: una perspectiva histórica de la jerarquía cívico-religiosa mesoamericana", en *Antropología. Suplemento del Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, nueva época, núm. 14, mayo-junio, pp. 1-24 [INAH].
- CONTRERAS, ROSALBA ET AL. (COMPS.)
 2006 *Visión ciudadana municipalista. Ejes de articulación y acción de la Asamblea Ciudadana Municipalista*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara (Cesem)/Rosa Luxemburgo, México.
- CRUZ, ARMANDO DE LA, ANA MARÍA GARCÍA Y J. DIONISIO CÓRDOVA
 2006 *Repensando un proceso educativo político, desde el municipio indígena. La experiencia de la*

- Escuela Municipalista de Oaxaca, EMO, 1999-2004, Tequio Jurídico/Educa/Cesem, Oaxaca.
- DEHOUE, DANIELE
2001 *Ensayos de geopolítica indígena: los municipios tlapanecos*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México.
- DÍAZ MONTES, FAUSTO
1987 "Los conflictos municipales", en Fausto Díaz Montes y José Luz Ornelas López, *La problemática municipal de Oaxaca*, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), Oaxaca, pp. 36-55.
1992 *Los municipios: la disputa por el poder local en Oaxaca*, Oaxaca, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UABJO (col. Del Barro Nuestro), Oaxaca.
- DÍAZ POLANCO, HÉCTOR
1997 "Cambios en la consideración de la población indígena y su autonomía", en *Demos, Carta Demográfica sobre México*, núm. 10, pp. 34-35 [Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México].
- EMBRIZ OSORIO, ARNULFO
Y LAURA RUIZ MONDRAGÓN
2003 "Los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas y la planeación de la política social en México", en François Lartigue y André Quesnel (coords.), *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*, CIESAS/Institut de Recherche pour le Développement (IRD)/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 85-114.
- ESCOBAR OHMSTEDE, ANTONIO
1996 "Del gobierno indígena al Ayuntamiento constitucional en las huastecas hidalguense y veracruzana, 1780-1853", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 12, núm. 1 (invierno), pp. 1-26 [University of California Press].
- ESQUIT, EDGAR
2002 *Otros poderes, nuevos desafíos. Relaciones interétnicas en Tecpán y su entorno departamental (1871-1935)*, Instituto de Estudios Interétnicos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.
- FOX, JONATHAN
2007 "Rural Democratization and Decentralization at the State/Society Interface: What Counts as 'Local' Government in the Mexican Countryside", en *Journal of Peasant Studies*, vol. 34, núm. 3, pp. 527-559.
- GONZÁLEZ SARAVIA, DOLORES
2000 *Pueblos indígenas y Municipio, Agenda de la Reforma Municipal*, Cesem (Cuadernos de Debate), México.
- GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH
2007 "La remunicipalización y el retorno del paradigma integracionista", en Xochitl Levya y Araceli Burguete (coords.), *La remunicipalización en Chiapas: la política y lo político en tiempos de contrainsurgencia*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 345-354.
- HERNÁNDEZ, ROSALVA AIDA, SARELA PAZ
Y MARÍA TERESA SIERRA (COORDS.)
2004 *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA
1993 *La tradición republicana del buen gobierno*, El Colegio de México/FCE, México.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, JORGE
1999 "Las organizaciones indígenas y su participación electoral en Oaxaca", en *Trace. Diversidad social, política plural*, núm. 36, diciembre, pp. 76-84 [Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), México].
2002 "Las particularidades de los municipios con población indígena", en Leticia Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México, pp. 75-105.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, JORGE
Y VÍCTOR LEONEL JUAN MARTÍNEZ
2007 *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, Miguel Ángel Porrúa/UABJO, México.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, LUIS
Y RAMÓN VERA HERRERA (COMPS.)
1998 *Acuerdos de San Andrés*, Ediciones Era, México.
- HOBBSAWM, ERIC Y TERENCE RANGER (EDS.)
2002 *La invención de la tradición*, Crítica, Barcelona.
- IGLOM
2004 "Bases para una reforma constitucional en materia municipal", Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, 117 pp., disponible en <www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/9948/1/bases_reforma_const_mpal.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD (INSOL)
1997 *El municipio en la consulta nacional sobre derechos y participación indígena*, Sedesol, México.
- KORSBAEK, LEIF
1996 *Introducción al sistema de cargos* (Antología), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Toluca.
- LÓPEZ BARCENAS, FRANCISCO
s/f *Nnu-Shoo. Santa Rosa Caxtlahuaca. Historia y sistema de cargos*, INI (Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 2, segunda serie), México.
- MALDONADO ALVARADO, BENJAMÍN
2002 *Autonomía y comunalidad india: enfoques y propuestas desde Oaxaca*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/INAH/Centro de Encuentros y Diálogos Interculturales (CEDI), México.
- MARTÍNEZ BARRAGÁN, HIRINEO ET AL. (COORDS.)
2007 "Introducción", en Hirineo Martínez Barragán et al. (coords.), *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, UdG, Guadalajara, pp. 11-48.
- MENDOZA GARCÍA, J. EDGAR
2007 "Organización y funcionamiento del gobierno local: los municipios de los distritos políticos de Teposcolula y Coixtlahuaca, 1857-1990", en Antonio Escobar Ohmstede (coord.), *Los pueblos indios en los tiempos de Benito Juárez*, UABJO/UAM, México, pp. 151-170.
- MERINO, MAURICIO
2004 *Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- ORNELAS LÓPEZ, JOSÉ LUZ
1987 "Los municipios indígenas", en Fausto Díaz Montes y José Luz Ornelas López, *La problemática municipal de Oaxaca*, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO, Oaxaca, pp. 1-35.

- PEÑA, GUILLERMO DE LA
1987 "La institución municipal contra las instituciones indígenas: comentario a las ponencias de la sesión sobre el municipio y las formas de gobierno indígena", en Brigitte Boehm de Lameiras (coord.), *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán (Colmich), Zamora, pp. 293-295.
- PROKOSCH, ERIC
1973 "Gobiernos indios 'tradicionales' en los Altos de Chiapas", en *Estudios de Cultura Maya*, vol. IX, pp. 151-159 [Centro de Estudios Mayas, UNAM, México].
- RECONDO, DAVID
1999 "'Usos y costumbres', y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa en una sociedad multicultural", en *Trace. Diversidad social, política plural*, núm. 36, diciembre, pp. 85-101 [CEMCA, México].
- REINA, LETICIA
1984 *Las rebeliones campesinas en México (1819-1910)*, Siglo XXI Editores, México.
- RENDÓN HUERTA, TERESITA
2005 "Hacia una ley reglamentaria del artículo 115", Iglom, 25 de noviembre, disponible en <www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congres04/Mesa%201%20Reforma%20Constitucional,%20Libertad%20Municipal%20y%20Autonomía%20Local/Teresita%20Rend%C3%B3n%20Huerta.doc>.
- RIVERA FARFÁN, CAROLINA
1998 *Vida nueva para Tarecuato. Cabildo y parroquia ante la Nueva Evangelización*, Colmich, Zamora.
- RODRÍGUEZ WALLENIUS, CARLOS ANDRÉS
2005 *La disputa por el desarrollo regional. Movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero*, Cesem/Plaza y Valdés, México.
- RUIZ HERNÁNDEZ, MARGARITO
1999 "La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional", en Araceli Burguete Cal y Mayor (coord.), *México. Experiencias de autonomía indígena*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, pp. 21-53.
- SÁNCHEZ, CONSUELO
2004 "Autonomía y heteronomía. La reforma conservadora", en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 261-286.
- SANDOVAL FORERO, EDUARDO ANDRÉS
2002 "Grupos etnolingüísticos en el México del siglo XXI", en *Papeles de Población*, núm. 34, octubre-diciembre, pp. 219-235 [UAEM, Toluca].
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA
1987 "Law: A map of misreading. Towards a post-modern conception of Law", en *Journal of Law and Society*, vol. 14, núm. 3, pp. 279-302.
- 1995 *Por una concepción multicultural de los derechos humanos*, UNAM, México.
- SIERRA, MARÍA TERESA
2004 "Introducción. Hacia una interpretación comprensiva de la relación entre justicia, derecho y género: los procesos interlegales en regiones indígenas", en María Teresa Sierra (ed.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 11-56.
- SPEED, SHANNON Y RUBÉN MORENO
en prensa "Globalización bajo la lanza: nuevas interpretaciones de las formas de gobernar e identidad comunitaria en Nicolás Ruiz", en Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (coords.), *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación descolonizada*, CIESAS.
- TAX, SOL
1996 "Los municipios del altiplano mesooccidental de Guatemala", en Leif Korsbaek, *Introducción al sistema de cargos* (Antología), UAEM, Toluca, pp. 87-112 [1937].
- VALDÉS, LUZ MARÍA
2003 "Comentarios y reflexión acerca de la identificación de la población indígena en los censos mexicanos", en François Lartigue y André Quesnel (coords.), *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*, CIESAS/IRD/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 131-136.
- VÁZQUEZ LEÓN, LUIS
1986 "La Meseta Tarasca: los municipios 'indígenas'", en Carlos Herrejón (ed.), *Estudios michoacanos I*, Colmich, Zamora, pp. 75-93.
- VELÁSQUEZ, MARÍA CRISTINA
2000 *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral, Oaxaca.
- VENTURA, MARÍA DEL CARMEN
2006 "Cambio y continuidad de El Cabildo indígena y prácticas comunales en el noroeste de la meseta purhépecha", en *Alteridades*, núm. 31, año 16, enero-junio, pp. 89-105 [UAM-I].
- 2007 "La lucha de una comunidad purhépecha por un espacio de gobierno propio. Municipio libre o municipio indígena", en Hirineo Martínez Barragán et al. (coords.), *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, UdG, Guadalajara, pp. 341-376.
- ZAPATA, PATRICIA
2006 *Agendas municipalistas del sureste*, Cesem/Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), México.